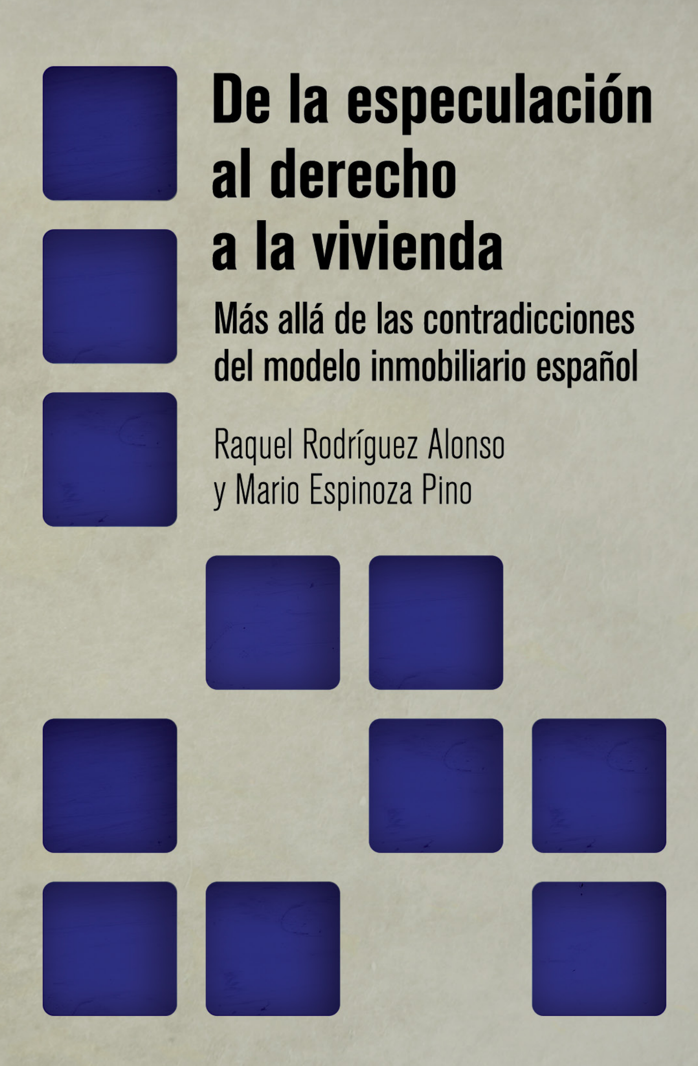


De la especulación al derecho a la vivienda

Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español

Raquel Rodríguez Alonso
y Mario Espinoza Pino

traficantes de sueños
útiles

traficantes de sueños

Traficantes de Sueños no es una casa editorial, ni siquiera una editorial independiente que contempla la publicación de una colección variable de textos críticos. Es, por el contrario, un proyecto, en el sentido estricto de «apuesta», que se dirige a cartografiar las líneas constituyentes de otras formas de vida. La construcción teórica y práctica de la caja de herramientas que, con palabras propias, puede componer el ciclo de luchas de las próximas décadas.

Sin complacencias con la arcaica sacralidad del libro, sin concesiones con el narcisismo literario, sin lealtad alguna a los usurpadores del saber, TdS adopta sin ambages la libertad de acceso al conocimiento. Queda, por tanto, permitida y abierta la reproducción total o parcial de los textos publicados, en cualquier formato imaginable, salvo por explícita voluntad del autor o de la autora y sólo en el caso de las ediciones con ánimo de lucro.

Omnia sunt communia!

útiles 20

Útiles es un tren en marcha que anima la discusión en el seno de los movimientos sociales. Alienta la creación de nuevos terrenos de conflicto en el trabajo precario y en el trabajo de los migrantes, estimula la autorreflexión de los grupos feministas, de las asociaciones locales y de los proyectos de comunicación social, incita a la apertura de nuevos campos de batalla en una frontera digital todavía abierta.

Útiles recoge materiales de encuesta y de investigación. Se propone como un proyecto editorial autoproducido por los movimientos sociales. Trata de poner a disposición del «común» saberes y conocimientos generados en el centro de las dinámicas de explotación y dominio y desde las prácticas de autoorganización. Conocimientos que quieren ser las herramientas de futuras prácticas de libertad.

1ª edición: Diciembre de 2017

Título: De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español.

Autoras: Raquel Rodríguez Alonso y Mario Espinoza Pino

Maquetación y diseño de cubierta: Traficantes de Sueños [taller@traficantes.net]

Edición:

Traficantes de Sueños

C/ Duque de Alba, 13. 28012 Madrid

Tlf: 91 5320928

e-mail: editorial@traficantes.net

Impresión: Gráficas Cofás

ISBN: 978-84-947196-7-7

Depósito legal: M-34785-2017



traficantes de sueños

De la especulación al derecho a la vivienda

Más allá de las contradicciones del modelo inmobiliario español

Raquel Rodríguez Alonso
y Mario Espinoza Pino

traficantes de sueños

útiles

Índice

Introducción. De la era del ladrillo al vacío **11**

1. A modo de diagnóstico. Las contradicciones del modelo inmobiliario español **19**

Un modelo inmobiliario de inspiración franquista 19

Sobre burbujas, viviendas y crisis económicas: una estrategia volátil de crecimiento 42

¿Derecho a la vivienda o derecho a la especulación? Políticas y herramientas públicas tras el estallido de la burbuja 78

2. Hacia un nuevo modelo en la política de vivienda **95**

De la necesidad de información y herramientas: por un modelo que responda a las necesidades sociales 96

Sobre la función social de la propiedad y los límites de la propiedad privada 99

Sobre derecho a la vivienda y derecho a la ciudad 118

3. Estrategias para un nuevo modelo **141**

Objetivos: más allá del modelo inmobiliario español 144

Estrategias a corto y largo plazo 147

Sobre el papel de los distintos agentes: por una redistribución del poder 151

Retos y herramientas para un nuevo modelo 155

Introducción
De la era del ladrillo al vacío

Si volviésemos la mirada atrás algo más de una década, los periódicos, la televisión, la publicidad e incluso el «sentido común» nos persuadirían de estar ante el mejor de los mundos posibles: la sociedad española vivía una suerte de «edad de oro», un momento de bienestar material sin parangón. Los diarios no escatimaban en parabienes, aderezados con titulares exultantes de optimismo y confianza: el país navegaba un *boom* inmobiliario imparable, se había convertido en el «plusmarquista» mundial de la construcción de viviendas. Por aquel entonces la bolsa cerraba en máximos y el valor patrimonial de las familias —amparadas en la fulgurante revalorización del ladrillo— no dejaba de crecer. Aquí y allá florecía el negocio de la construcción, salpicando toda la geografía peninsular con promotoras y agencias dispuestas a producir más cemento y ensanchar el parque residencial. Un parque cada vez más monstruoso. Pero entonces importaba poco: el crédito no dejaba de fluir, el consumo de los hogares seguía en aumento —a pesar de la caída de los salarios— y la «marca España» parecía cotizarse siempre al alza. Entre 1995 y 2007, España llegó a encadenar varios años de crecimiento económico a buen ritmo: durante los momentos álgidos del ciclo inmobiliario el país llegó a hacer gala de una tasa de crecimiento del 4 % frente al 2 % de los países del centro europeo. Al final del periodo el precio de la vivienda había aumentado un 220 % y se habían construido más de seis millones de unidades.

Tras los traumas de la *desindustrialización* durante las décadas de 1970 y 1980 y el batacazo económico de la burbuja inmobiliaria en 1992-1993, parecía que la entrada en la UE y

el respeto profesado a las máximas del *Tratado de Maastricht* (1992) —asumido con fervor religioso por *populares y socialistas*— comenzaban a dar sus frutos. Por fin la mano invisible del mercado, harto caprichosa, sostenía sobre España una cornucopia de bienestar, aparentemente inagotable. El país se encontraba a la vanguardia del crecimiento en la Europa del *euro* y era el segundo destino en el *ranking* del turismo mundial en 2005. Por esas mismas fechas batía su propio récord en proyección de viviendas por sexto año consecutivo: unas 800.000 unidades.[1] Incluso pudo presumir —tras la llegada del PSOE al poder en 2004— de nuevos derechos sociales. Fue tal el «efecto riqueza» sobre la sociedad, que resultaba prácticamente imposible poner en tela de juicio los principios sobre los que se sustentaba el *boom* del mercado inmobiliario. No sólo era difícil escuchar a alguien hablar de «una burbuja», sino que en materia económica nadie se atrevía a criticar —salvo algunas voces minoritarias— el modelo económico español y las consecuencias catastróficas que traería el previsible «pinchazo». El neoliberalismo y la fe ciega en el mercado de la vivienda, combinados con un aumento impresionante del consumo, se destilaron en un alambique ideológico cuyo producto era el consenso. Gracias a la publicidad masiva, el crédito fácil y una política institucional que avaló a golpe de ley cualquier apuesta pro-construcción, predominaba un clima de optimismo, incluso de euforia.

Cualquier juicio agorero sobre el crecimiento del país era rápidamente rechazado. Las autoridades públicas, los bancos y los medios de comunicación lo despachaban, además, con una arrogancia insultante. Desde el año 2003, e incluso antes, toda la clase política española puso un cordón sanitario en torno a términos como «burbuja», «recesión», «pinchazo» o «crisis» y figuras de la política, como el por aquel entonces Secretario de Estado, Luis de Guindos, o el que fuera Ministro de Fomento, Álvarez Cascos, negaban día sí y día también la existencia de una posible burbuja: «No existe la *burbuja inmobiliaria* que algunos dicen y que temen que se

1. Finalmente se construyeron 740.621 viviendas en 2005, siendo 2008 el año de mayor producción de viviendas del ciclo: 853.982. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*, disponible en http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_6.pdf

pinche con una caída fuerte de la vivienda»,[2] decía Cascos. Insignes banqueros, como Emilio Botín, corroboraban la opinión de los políticos, señalando que la burbuja «no existía» y que los informes del Banco de España —que señalaba una exuberante apreciación de los bienes inmobiliarios— no debían malinterpretarse. Ricard Fonesa, presidente de La Caixa en 2003, lo expresaría casi mejor que nadie: «¿Burbuja? Los hechos demuestran lo contrario. No sólo hay demanda, sino que los precios aumentan. La demanda excede a la oferta».[3] Una multitud de voces que incluía a políticos, expertos, catedráticos, promotores y banqueros negaba que pudiera darse un proceso similar al experimentado por el país entre 1986 y 1992, cuando la primera burbuja inmobiliaria de la democracia coronó los fastos de 1992 con un intenso déficit. Solía decirse que hablar de burbujas y cautelas, además de ser irresponsable por generar desconfianza en un mercado que sólo aportaba bienestar, era un asunto puramente «periodístico», sin mucho más recorrido que la polémica fácil y el sensacionalismo. El acuerdo orgánico entre las élites políticas, las finanzas y el sector de la construcción se tradujo en una suerte de mantra: la demanda excedía a la oferta, la solidez era la clave del mercado inmobiliario, las viviendas no podían bajar de precio —eran bienes seguros a la hora de invertir— y el mercado libre, siempre sabio, estabilizaría los precios si en algún momento apareciese alguna turbulencia.

El imaginario popular, contagiado por la euforia colectiva de la burbuja, también fue colonizado por los eslóganes de los grandes promotores y las promesas de los políticos. Parecía que el destino social óptimo de cualquier persona era convertirse en propietario de una vivienda. El alquiler —siempre abandonado por parte de la administración— era condenado como una opción marginal, señalado como una pérdida de tiempo. En definitiva, era «pagar a otro» por algo que nunca se terminaría de poseer. Si se podía comprar,

2. Agencias Madrid, «Cascos niega la existencia de la burbuja inmobiliaria», *Diario de Córdoba,* 15 de octubre de 2003, disponible en http://www.diariocordoba.com/noticias/cordobaandalucia/cascos-niega-la-existencia-burbuja-inmobiliaria_84463.html

3. Ramón Muñoz, «¿Burbuja? ¿Qué burbuja?», *El País,* 6 de julio de 2008, disponible en http://elpais.com/diario/2008/07/06/negocio/1215350068_850215.html

obtener beneficios y además conseguir la independencia ¿Por qué elegir depender de nadie? Era preferible pagar religiosamente a un banco para llegar a ser propietario después de unos años. Así, buena parte de la sociedad decidió embarcarse en la adquisición de una vivienda recurriendo a la solicitud de un crédito hipotecario. Lo cierto es que los hogares fueron una pieza central del ciclo inmobiliario, un pilar en la construcción de la «sensación de bonanza» que parecía haberse instalado en el país: gracias a la solicitud de crédito de los hogares y su inversión en vivienda, los precios aumentaban y la propiedad se revalorizaba, lo que repercutía en el valor de los activos adquiridos por las familias y estimulaba el consumo a toda velocidad. Ese era el «secreto» de la burbuja, la revalorización de los activos patrimoniales a golpe de endeudamiento. Mientras el círculo virtuoso se mantenía, nadie parecía prever las externalidades negativas del ciclo —externalidades ambientales, económicas y sociales—, el frenesí parecía haber embotado a la mayoría y eran pocos los que se paraban a pensar en lo que podría suceder si el motor del cemento se averiaba. Pero esta dinámica a caballo entre el crédito, la revalorización y el consumo no podía sostenerse de forma indefinida, por mucho empeño que los grandes interesados en la fiesta del ladrillo pusiesen en ello.

2008 puso fin a esta *belle époque.* Aunque un año antes, José Luis Rodríguez Zapatero, por aquel entonces presidente del gobierno, declarara que España jugaba «en la Champions League de las economías mundiales», siendo la economía «que más partidos gana, la que más goles ha metido y la menos goleada»,[4] cuando el precio de la vivienda se estancó, la recesión impactó en la sociedad y borró cualquier ilusión de bienestar. La goleada fue masiva. El mazazo hizo aparecer de golpe todas las contradicciones sobre las que se había articulado el ciclo inmobiliario: el sobreendeudamieto familiar, las consecuencias de una forma de crecer devastadora con el medioambiente, las malas prácticas de las entidades financieras, la negligencia y complicidad de las instituciones de control, la debilidad de un mercado de trabajo dependiente del monocultivo del cemento, etc. Los efectos

4. EFE, «Zapatero afirma que juega en la "Champions League" económica», *El Mundo,* 11 de septiembre de 2007, disponible en http://www.elmundo.es/mundodinero/2007/09/11/economia/1189506158.html

de la devaluación del mercado inmobiliario y la destrucción de la renta de los hogares se tradujeron rápidamente en una masiva pérdida de empleo, lo que provocaría que el final de la «fiesta del ladrillo» se saldase con una resaca de miles de desahucios. Sólo entre 2008 y 2012 se había desalojado a 244.278 familias de sus viviendas,[5] por no poder hacer frente al pago de los créditos hipotecarios. Una cifra que a día de hoy sigue siendo brutal: en 2016 unas 63.000 personas fueron expulsadas de sus hogares. Ante la ausencia de alternativas habitacionales por parte de la administración, el destino de estas familias suele ser la miseria y la exclusión.

El pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la violencia de los desahucios plantean una contradicción que no sólo cuestionaría «los desmanes» del último boom, sino que pone en tela de juicio la propia estructura del *modelo inmobiliario español,* un modelo que ha utilizado las políticas de vivienda y la construcción como motores de crecimiento desde hace décadas. Además de artificializar suelos en cantidades monumentales —destruyendo biodiversidad y sellando irreversiblemente los terrenos—, el legado de esta especialización productiva es un parque inmobiliario inmenso e infrautilizado: *casi un 30 % del mismo, es decir, casi tres millones y medio de viviendas se encuentran actualmente sin ningún tipo de uso.* Mientras tanto, buena parte de la población no puede acceder a una vivienda o es expulsada de su casa por no poder pagar la hipoteca o el alquiler. Esta situación, del todo absurda, injusta e irracional, sigue manteniéndose gracias a un modelo que subordina el derecho a la vivienda al negocio, convirtiendo los inmuebles en mercancías antes que en espacios que garanticen el derecho a habitar dignamente. Pero ¿puede realmente asegurarse el derecho a la vivienda de la población con una política de vivienda que tiene objetivos tan contradictorios? ¿Con un enfoque que pone al mismo nivel el desarrollo económico y el derecho a la vivienda?

Lo que este libro se plantea es, precisamente, explorar las consecuencias de la contradicción enunciada y todas las que

5. Plataforma de Afectados por la Hipoteca y Observatorio DESC, *Emergencia habitacional en el Estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de los derechos humanos*, Barcelona, diciembre 2013, disponible en http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf

van anudadas a ella: ¿cuál es el origen de la especialización inmobiliaria española? ¿Por qué la propiedad ha adquirido centralidad frente a otras formas de acceso a la vivienda? ¿A través de qué procesos se ha llegado a subordinar el derecho a la vivienda al derecho a la especulación? ¿Cómo se ha generado todo ese parque inmobiliario que hoy permanece vacante? ¿Por qué en un momento de clara *emergencia habitacional* un parque vacío de tales dimensiones permanece sin uso? ¿Qué efectos económicos, sociales y ambientales produce esta forma de crecimiento que hace de las burbujas y el cemento el motor de desarrollo del país? Pero este texto también trata de analizar cuáles han sido las respuestas del Estado y las diversas administraciones a la hora de afrontar la crisis habitacional provocada por el desplome del ladrillo. ¿Hemos asistido a algún intento de rescate de la ciudadanía desde el estallido de la burbuja? ¿Han sido las reformas jurídicas en materia de vivienda algo más que concesiones a un sector en reconversión? Un sector que hoy cuenta con nuevos agentes, como los Fondos Buitre y las SOCIMIS.

Por otra parte, este libro analiza —partiendo del marco jurídico estatal— cómo podrían darse pasos hacia un modelo que reformulase las políticas de vivienda a partir de la *función social* de la propiedad. Ello requeriría implementar medidas que movilizasen el parque vacío en aras de asegurar los derechos habitacionales de la mayoría. Algunas comunidades autónomas —como el País Vasco, Andalucía, Cataluña o Navarra— parecen haber iniciado ya una senda diferente a la hegemónica. Se trataría de construir un modelo que, en lugar de centrar su actividad en el desarrollo desregulado de la ciudad, ponga en valor el entorno construido y se preocupe por el interior de la ciudad consolidada, planteando el derecho a la vivienda en el contexto más amplio del derecho a la ciudad. Para profundizar en esta dirección y en la elaboración de herramientas que permitan disponer del parque vacante, abordaremos las políticas de vivienda desarrolladas en otros países del entorno europeo (Francia, Inglaterra, Dinamarca, Finlandia, etc.).

Finalmente, y de un modo programático, propondremos una batería de medidas prácticas para transformar el modelo inmobiliario español y sus políticas de vivienda, intentando viajar más allá de la cultura de la propiedad, muñida en el franquismo, y la centralidad de la producción inmobiliaria

como motor de crecimiento del país. De hecho, nuestra apuesta tratará la *desvinculación completa de las políticas de vivienda del desarrollo económico* y la redefinición de los equilibrios de poder existentes entre los agentes que intervienen en estas políticas. Por otra parte, señalaremos estrategias para acabar con la infrautilización y sobredimensionamiento del parque vacante, lo cual requerirá —como veremos— el diseño de nuevas herramientas que permitan analizar y movilizar los inmuebles vacíos a fin de satisfacer el derecho a la vivienda de la mayoría social, y no sólo de las clases medias —como ha ocurrido habitualmente—. Las estrategias que proponemos también se encuadran en una preocupación por poner límite y revertir los procesos de segregación social y urbana que provocan las dinámicas neoliberales en el espacio, las cuales han acabado por dualizar y segregar las ciudades hasta extremos cada vez más insostenibles.

1. A modo de diagnóstico
Las contradicciones del modelo inmobiliario español

Un modelo inmobiliario de inspiración franquista

Quizá pueda resultar paradójico, pero lo que podríamos denominar hoy como el *modelo inmobiliario español,* la especialización económica del país en bienes inmuebles, turismo y finanzas, forma parte del legado del régimen franquista. Si algo no hizo la era democrática respecto de la vieja dictadura fue innovar en materia económica y en políticas de vivienda, permaneciendo apegada a una herencia que resultó profundamente nociva. Pero ¿en qué consiste esta herencia? ¿Cuáles son las características que vinculan el presente con el pasado franquista? Habría al menos dos rasgos del pasado que se prolongan sobre el presente: la hegemonía de una cultura propietarista en materia de vivienda, donde la propiedad constituye una prioridad de las políticas públicas, y el impulso del sector de la construcción como palanca del crecimiento económico.

Si nos remontamos a la década de los años cincuenta, cuando la dictadura aún no había ensayado sus planes de vivienda, comprobaremos —probablemente sorprendidos— que el régimen de tenencia mayoritario era el alquiler. En 1950 más del 50 % de la población vivía como inquilina, cifra que se disparaba en los grandes núcleos urbanos, como Barcelona o Madrid, donde el alquiler podía comprender al 90 % de los habitantes. ¿Qué sucedió durante el franquismo y las siguientes décadas para que en el año 2007 —cuando estalló la burbuja— el 87 % de la ciudadanía fuese propietaria de una vivienda? Sucedió que el régimen de Franco

manufacturó con tesón aquello que podríamos denominar como una «cultura de propietarios», un modelo de acceso a la vivienda que convertiría la propiedad en uno de los ejes vertebradores de la estructura social. Por su papel como ideólogo y arquitecto de esta cultura, cabría citar a José Luis Arrese, ministro de Vivienda entre los años 1956 y 1960.

Católico, gobernador de Málaga, ministro secretario general del Movimiento y finalmente ministro de Vivienda, este falangista diseñó unos nuevos planes de vivienda inspirado tanto en las ideas del «Movimiento» como en el cristianismo tradicionalista. La tríada de ideas que regía el pensamiento de Arrese no podía ser más conservadora: *familia, hogar y patria.* La familia nuclear como lugar de construcción de vínculos que superaban al individuo y creaban estabilidad social; el hogar como el espacio de intimidad para el fortalecimiento de las familias, su bienestar y el desarrollo de un sano sentimiento patriótico —una suerte de microcosmos de la nación, regida, cómo no, por el patriarca—; la patria aparecía, finalmente, como el hogar de todos los españoles, símbolo de unidad y «familia de familias».

Con un discurso tan antiliberal como anticomunista, Arrese buscaba diseñar una política de vivienda que tuviese un claro carácter normativo y orgánico. Se trataba de impedir que el individualismo y cualquier deriva demasiado díscola con el régimen tuviera espacio para surgir. Para ello era fundamental promocionar la familia y el hogar como elementos constitutivos del orden social, haciendo de estos los principios ideológicos de las políticas de vivienda. Pero más allá de su discurso apologético, lleno de golpes en el pecho y romanticismo nacional, donde Arrese fue implacable fue en materia económica. Si sus reformas fueron «revolucionarias» no lo fueron tanto por su lenguaje marcial y sus edulcorados objetivos cristianos, sino por la transformación que introdujo en las formas de financiación de las nuevas construcciones, rompiendo tanto con la producción de viviendas baratas por parte del Estado, como con la subvención del alquiler, líneas programáticas que el régimen había manejado hasta entonces.

En 1958, Arrese —en una entrevista en el periódico *ABC*— señalaba que «la misión del Ministerio de Vivienda es dedicarse preferentemente a ordenar el suelo, planificar los créditos, distribuir materiales, fijar módulos de construcción,

abriendo cauce a la iniciativa privada, individual o colectiva, para que la actividad y el ahorro concurran a resolver nuestro problema de alojamiento... el Departamento construirá *siempre que no lo haga la iniciativa privada*».[1] Cuando se le preguntaba por su «concepción ideal» en materia de vivienda, ante la disyuntiva de fomentar la venta de pisos o el arrendamiento, la opinión de Arrese no podía ser más clara: «El ideal es que cada familia sea propietaria de un hogar». El ministro había planeado ya varias medidas para invitar a invertir a los promotores, las cuales iban desde subvenciones y exenciones tributarias al suministro de materiales, tramitaciones rápidas y ventajosos créditos complementarios. Un discurso que a buen seguro nos resultará familiar.

La apertura del mercado inmobiliario a los «agentes urbanizadores privados» —que en buena medida pretendía solventar la falta de liquidez estatal tras el periodo de autarquía— iba acompañada, como no podía ser de otro modo, de otros objetivos políticos señalados por la retórica ideológica de Arrese: «No queremos una España de proletarios, sino una España de propietarios». La propiedad se convertía así en un nicho económico atractivo para la iniciativa privada, al tiempo que desempeñaba el papel de herramienta de disciplinamiento moral y control social. Desde entonces, los planes de vivienda fueron enfocados a fomentar la propiedad en detrimento del alquiler y otras formas posibles de tenencia, vinculando progresivamente la construcción de obra nueva a unos objetivos muy diferentes a los de proporcionar una vivienda digna: la producción de beneficios.

Más allá del papel de Arrese, el modelo inmobiliario español se forjó también a través de los límites y problemas de la industria fordista que desarrolló la dictadura. El fordismo español, siempre asediado por déficits comerciales y por una fuerte dependencia tecnológica y energética del exterior, convivió con una singular alternativa que —combinada con el motor industrial— permitió superar los continuos vaivenes y deudas de la balanza comercial: la especialización turística. El turismo, además de atraer una enorme cantidad de capital exterior gracias a las «ventajas competitivas» españolas —su entorno natural y sus costas—, forzó la rápida

1. «Viviendas subvencionadas», *ABC*, edición de Sevilla, 9 de febrero de 1958, pp. 29 – 30. Las cursivas son nuestras.

terciarización de la economía, que vería surgir a su alrededor una industria de servicios tremendamente competitiva. Como señalan algunos críticos, el desarrollo del sector turístico sirvió como «primer laboratorio para el circuito secundario de acumulación»;[2] en este sentido, las regiones turísticas vieron cómo sus mercados inmobiliarios adquirían un furor exacerbado, revalorizando sus suelos rápidamente y generando enormes cantidades de beneficio.

Así, en paralelo al turismo, despegaría también el negocio de la construcción, retroalimentado por un sector financiero atento a la capacidad de arrastre que poseía la industria inmobiliaria y su efervescencia: era obvio que exisitía una oportunidad de negocio nada desdeñable. El primer revés que sufrirá esta tríada, formada por las finanzas, la industria turística y la construcción, llegó con la crisis de 1973, sobre la que ahondaremos más adelante. Lo relevante de la época del desarrollismo o el «milagro español» (1959-1973) es que ya podemos encontrar —junto con la cultura propietarista— estos tres sectores en una interdependencia que se prolongará hasta nuestros días. Desde el franquismo, la construcción, la propiedad y las políticas de vivienda han ido alineados en pos del crecimiento económico del país, convirtiéndose finalmente en su motor de desarrollo fundamental. No deja de resultar irónico que Arrese, que tenía en mente una estructura social jerárquica, estable y organizada por valores morales eternos, diese forma a un modelo que se convertiría en el máximo exponente de la especulación, la inestabilidad y el desenfreno.

Características del parque español y su evolución

Desde los años sesenta del siglo pasado, las políticas urbanas en España no han hecho otra cosa que promover el crecimiento de las ciudades. Si bien estas políticas aparecieron durante el *desarrollismo* y el éxodo rural que acompañó a la época, esta tendencia urbanizadora se ha perpetuado hasta nuestra actualidad. ¿La razón? *El negocio*. La construcción de vivienda y tejido urbano se ha convertido en el núcleo del

2. Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2010, p. 144.

modelo económico y productivo español, arrastrando tras de sí todo el entramado jurídico y fiscal del Estado. Dicho de otro modo, el modelo inmobiliario español ha ido perfilando, desde el impulso económico desarrollista hasta la actualidad, un marco institucional y administrativo hecho a su propia medida. Tras décadas de construcción desaforada, los resultados de esta especialización económica —todo un paradigma de crecimiento— plantean una catastrófica paradoja que puede resumirse en un conocido eslogan de la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*: *casas sin gente, gente sin casas*. España tiene un parque de viviendas sobredimensionado e infrautilizado que —pese a su desmesurado tamaño— no ha permitido garantizar a la población el derecho constitucional a una vivienda digna.

Según los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, existen 25,2 millones de viviendas en el país, es decir, una vivienda por cada 1,86 habitantes. Sin embargo, un 28 % del total de este parque corresponde a viviendas que no se utilizan como residencial habitual. De ellas 3,4 millones de viviendas no tienen ningún uso y tienen capacidad para 8,8 millones de personas más. A pesar de que España cuenta con uno de los parques residenciales de mayor tamaño relativo en el entorno europeo, también es uno de los países que más dificulta el acceso a la vivienda. El problema de la infrautilización del parque no es nuevo. El número de viviendas cuyo destino no es convertirse en residencia habitual se ha ido incrementando exponencialmente desde 1950 (entonces el 5,2 % del total) hasta alcanzar, en 1981, un tercio del total del parque existente. Desde esa fecha no ha hecho más que crecer y crecer, pasando de 4,3 millones a la sobrecogedora cifra de 7,1 millones en 2011.

¿Pero qué sucede con ese segmento del parque que no está habitado? ¿Por qué razón permanece sin uso un volumen de vivienda tan elevado? Circula toda una batería de argumentos para justificar la infrautilización de esas viviendas, argumentos que si bien parecen razonables en primera instancia, eluden confrontar la matriz del problema y juegan un rol más ideológico que analítico. He aquí algunos de ellos: «El parque que no se utiliza regularmente se encuentra siempre en peor estado de conservación», «la mayoría de viviendas vacías están ubicadas en municipios rurales, alejadas de las

áreas metropolitanas» —resultado de la emigración campo-ciudad— o «los inmuebles que no se encuentran habitados son antiguos, no están adaptados a las necesidades actuales de la gente». Hay también quien no deja de achacar el peso de las viviendas secundarias a la importancia del sector turístico en España, o incluso a un precio que habría sido históricamente excesivo. Lo cierto es que cuando analizamos la antigüedad de las viviendas vacantes, su distribución geográfica y potencial necesidad de reforma —ya que hipotéticamente se encontrarían en peor estado o precisarían de cierta «modernización»— estos razonamientos de sentido común se revelan falsos. Cuando consideramos la antigüedad de las viviendas vacías y secundarias entre fechas tan dispares como 1941 y 2011, encontramos, para empezar, que durante todas las décadas que comprenden este periodo existe un importante desarrollo del parque secundario, y que progresivamente las viviendas vacantes han ido concentrándose en el parque más moderno (723.013 unidades entre el periodo 2002–2011, véase gráfico 1). En cuanto a la distribución geográfica, y a pesar del volumen del parque que se concentra en el campo, no se confirma una mayor presencia de vivienda vacía y secundaria en municipios rurales: los territorios con mayor acumulación de este tipo de vivienda son las áreas metropolitanas y los enclaves urbanos, superando de lejos a las zonas intermedias y a las pequeñas poblaciones.[3] Tampoco se cumple la hipótesis de que la mayoría de viviendas vacías o segundas residencias estén peor conservadas debido a su supuesta antigüedad. En el censo de viviendas de 2001, un 73 % del parque vacío construido entre la década de 1940 y 1960 se hallaba en buen estado de conservación, y en ese mismo censo las viviendas anteriores a 1941 se encontraban incluso mejor: un 78 % de esa fracción era perfectamente habitable.[4] Todo el parque, en general, había mejorado con la entrada en el nuevo siglo.

Como vemos, ninguna de las causas o argumentos aducidos habitualmente explica de manera satisfactoria por qué un porcentaje tan importante del parque residencial sigue

3. Raquel Rodríguez Alonso, «Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias», *Boletín CF + S*, núm. 29/30, Instituto Juan de Herrera, 2005.

4. Ibídem.

sin utilizarse como vivienda habitual. Ninguna de las opiniones examinadas va a la raíz del problema, manteniéndose más bien en el terreno de los efectos y los síntomas que en el de las causas. Para entender la infrautilización del parque hay que relacionar su crecimiento con las políticas fomentadas por las distintas administraciones hasta ahora,[5] cuyo despliegue ha generado un proceso acelerado de urbanización e impulsado a las familias a ahorrar, en forma de ladrillo, en los momentos de mayor dinamismo inmobiliario.[6] Podríamos decir, de manera esquemática, que en la base de todo se encuentra la decisión de privilegiar la vivienda como *valor de cambio* o *mercancía* frente a su defensa como *bien de primera necesidad;*[7] un hecho que ha permitido extender la especulación inmobiliaria a todos los hogares que pudieran sostener unos mínimos de capacidad de endeudamiento. En este sentido, la infrautilización del parque residencial no solo no ha sido abordada en el marco de las políticas de vivienda, sino que ha sido fruto de su propia aplicación. Para muestra, un botón: con el objetivo de «sentar las bases para un crecimiento estable y duradero de la economía española como condición necesaria para crear empleo», el célebre Decreto Boyer[8] de 1985 introdujo la desgravación en el IRPF de las inversiones en vivienda fuese cual fuese su destino final. *Fuese cual fuese:* que las nuevas residencias estuvieran habitadas o no era algo secundario, lo importante era engrasar la máquina de la construcción y el cemento. Desde 1981 las viviendas vacías no han dejado de aumentar, destacando el peso de las más nuevas sobre todo el conjunto. Es significativo que en el siguiente censo, al menos la mitad de dicho parque siga permaneciendo sin ningún tipo de uso.

---

5. Raquel Rodríguez Alonso, «La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos», *Boletín CF + S*, núm. 29/30, Instituto Juan de Herrera, 2005.

6. Julio Vinuesa Angulo, «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible», *Scripta Nova*, Universitat de Barcelona, núm. 2270 (Vol. XII), 2008.

7. José Manuel Naredo, «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF + S*, núm. 44, Instituto Juan de Herrera, junio 2010.

8. Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de abril, sobre medidas de política económica; Real Decreto 1667/1985, de 11 de septiembre que desarrolla el Real Decreto ley 2/1985 de 30 de abril de medidas de política económica.

Gráfico 1. **Evolución de las viviendas vacías por antigüedad**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda, INE.

Frente a los modelos desarrollados en el norte de Europa, la política de vivienda en España ha sido eminentemente fiscal y pobre en medidas habitacionales. Mientras en Francia o Alemania la vivienda formaba parte de los servicios que el Estado de bienestar debía garantizar a la población, lo que exigía la construcción y el mantenimiento de un parque público de viviendas, la España franquista de los años sesenta decididó hacer de cada español un propietario —una tendencia sostenida hasta la actualidad—. La creación de un parque público en alquiler se sustituyó por ayudas que permitiesen a las familias acceder a la vivienda dentro del mercado, apostando siempre por la propiedad como el régimen de tenencia hegemónico. Las promociones que podríamos considerar como *parque social* —viviendas protegidas o viviendas concertadas— salían directamente a la venta con un importe máximo fijado por el gobierno, un coste situado por debajo de los precios de mercado. Entre 1950 y 1981 el parque de viviendas principales en propiedad pasó del 49 % al 73 %, manteniéndose el *alquiler libre* como la única alternativa para aquellos hogares que no podían acceder de otra forma a la vivienda: los hogares más pobres y las clases con menor capacidad adquisitiva.

En España las necesidades habitacionales de la ciudadanía se han traducido siempre en una misma melodía: la reactivación de la inversión pública a través de un modelo basado en la cultura de la propiedad, un modelo estancado en su mismo punto de partida. Desde los años del desarrollismo hasta la aprobación del Plan de vivienda 2005-2008,[9] todas las viviendas protegidas dejaban de pertenecer al *parque social* en el momento de su primera venta. El presupuesto público invertido nunca estuvo destinado a la construcción de un parque estable y permanente, como, por ejemplo, en Francia; al contrario: estas políticas fueron creando progresivamente un *país de propietarios* que se veía obligado a gestionar sus propias necesidades residenciales al margen de cualquier apoyo estatal. Por supuesto, enfocar la política de vivienda de este modo tiene efectos inmediatos: convertir a la ciudadanía en propietaria «por defecto» la excluye como potencial demandante de políticas de vivienda alternativas, empujándola de lleno a la rueda del mercado inmobiliario. Así se pusieron los cimientos para emprender una espiral especulativa a gran escala y a casi todos los niveles sociales, porque —pensando desde la óptica del beneficio y del ascenso en la escala social— ¿quién no querría sacar el máximo rendimiento a su propiedad a través de la venta o el alquiler?

Durante la década de 1980 se produjo una profunda transformación en el modelo de vivienda pública dentro del marco europeo. La crisis económica de 1973, sumada a la ofensiva neoliberal y a la nueva hegemonía del capital

9. El artículo 5 del Plan estatal de vivienda prolongaba el régimen de protección de las viviendas que se hubiesen acogido a las medidas de financiación establecidas en dicho Real Decreto a la vida útil de la vivienda, sin posibilidad de descalificación voluntaria. La vida útil de la vivienda se consideraba en un periodo de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las comunidades autónomas podrían establecer un plazo superior. Las viviendas protegidas de precio concertado se regulan conforme a lo que determine la normativa autonómica que les sea de aplicación. El Plan extendía la limitación en el precio de venta también a las viviendas usadas: «la ayuda para la adquisición protegida de las viviendas usadas, y de las definidas en el artículo 27.2.c) y d) del presente Real Decreto, implica que los precios de venta en las siguientes transmisiones de aquellas estarán limitados a los precios máximos determinados conforme a lo establecido en este Real Decreto durante el periodo que establezcan las comunidades autónomas, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición».

financiero sobre el tablero global, impulsó a muchos gobiernos a reducir la inversión pública en vivienda, actuando como si el problema habitacional de las décadas anteriores fuese un capítulo cerrado: aquello eran estampas gastadas de un pasado marcado por la posguerra y los procesos de industrialización *fordista.* Si bien en algunos países del centro de Europa el crecimiento demográfico rondaba un parco cero, había otras razones de peso para acometer una reestructuración profunda de las políticas de vivienda. Más allá de cuestiones demográficas, la reformulación de las políticas tenía un evidente aroma neoliberal, y se tradujo en un impulso liberalizador del mercado del alquiler, la apuesta por la *gestión privada del alquiler social* y el *fomento de la propiedad* como régimen de tenencia. Esta tendencia no fue homogénea en todos los paises, pero lo cierto es que llevó a una sustancial reducción de las ayudas a la construcción de vivienda social, que a partir de entonces se convirtieron en ayudas de carácter individual: muchas veces en forma de beneficios fiscales o préstamos subvencionados.

En todo este proceso es inevitable recordar políticas como el *Right to Buy* (1980), desarrolladas por la administración Thatcher en Reino Unido, con las que se pretendía convertir a la población en propietaria de manera masiva. Se trataba de liberar a los individuos de la ominosa tutela del Estado en materia de vivienda para introducirles en la era del *capitalismo popular* y la financiarización. Michael Hesetline, ministro británico de Medio Ambiente por aquella época, presumía ante los medios de las bondades de su *Housing Act*: «Ninguna ley ha permitido transferir tanta riqueza del Estado al pueblo». A la luz de las dinámicas de endeudamiento posterior, no podía ser más irónico. Y es que «el pueblo» para el neoliberalismo no es más que una mera suma de individuos atomizados con diferentes grados de capacidad de consumo e inversión. Vistas desde una perspectiva global, las reformas mencionadas convertieron el parque en propiedad en uno de los rasgos más importantes de la estructura social a escala europea: entre 1980 y 2008, el porcentaje de viviendas principales en propiedad pasó del 55 % al 69 % en Reino Unido, del 47 % al 57 % en Francia, o del 42 % al 58 % en Holanda. En esa misma década, España eliminó la congelación de los alquileres, y aunque incluyó tímidamente la rehabilitación en sus objetivos no modificó el

modelo en sus características fundamentales. El parque en propiedad representaba el 73 % en 1981, y siguió en ascenso hasta el 79 % de 2011.

Gráfico 2. **Evolución de las viviendas en propiedad**

	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
■ Propiedad	49%	52%	63%	73%	78%	81%	79%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda, INE.

Estrangulado el alquiler, el único modo de acceder a una vivienda fue adquirirla en propiedad a través de su compra. Y en un modelo «propietarista» como el español —que ha privilegiado el mercado de la vivienda como motor económico— ello supone pagar un sustancioso peaje financiero. Las familias que no contaban con un ahorro suficiente para abonar el precio de una vivienda —esto es, la gran mayoría— se vieron obligadas a solicitar un *crédito hipotecario*, un contrato cuyas condiciones establece el sector bancario de manera unilateral. Los criterios y procedimientos para la concesión de un crédito están lejos de promover la transparencia o la neutralidad: ni están diseñados para fomentar la igualdad material ni el equilibrio entre las partes; más bien al contrario, estamos ante una fórmula sujeta a fuertes asimetrías de poder e información que siempre penaliza a los hogares con menor renta y, por tanto, menor conocimiento y capacidad de negociación. En este sentido, las unidades familiares más precarias siempre se ven obligadas a aceptar créditos en

peores condiciones, lo que además de agravar las desigualdades sociales existentes, potencia la inseguridad en la tenencia. La ley hipotecaria española, todavía decimonónica y eminentemente antisocial, ha blindado el negocio bancario en esta materia hasta el día de hoy.

Si nos remontásemos a las prácticas bancarias del último ciclo inmobiliario (1995-2007), decir que las concesiones de crédito han sido poco «transparentes» o «equilibradas» sería vestir de eufemismos la realidad. En el momento álgido de la burbuja, la desigualdad existente entre los grandes propietarios de capital y las familias, especialmente las más vulnerables, se hizo más que patente: la necesidad de colocar contratos hipotecarios para retroalimentar la burbuja se convirtió en un auténtico coladero de malas prácticas. Había que sostener a toda costa la expansión del negocio, no importaba pasar por encima de todos y de todo. Por ejemplo, los *avales cruzados* y la figura jurídica de la *copropiedad hipotecaria*,[10] permitieron implicar en la burbuja a numerosas familias con dificultades de solvencia económica. Problemas, por cierto, que los bancos conocían de sobra. Con el fin de sortear las regulaciones del Banco de España y así seguir alimentando el flujo hipotecario, los avales cruzados autorizaron la concesión de préstamos a hogares que en condiciones normales no hubiesen podido firmar una hipoteca. Por supuesto, las personas que firmaban estos contratos no tenían información suficiente ni estaban familiarizadas con los productos financieros que estaban adquiriendo. Se siguió una dinámica muy similar a la de las *subprime* norteamericanas, cuyo catastrófico desenlace tuvo réplica en una España absolutamente dependiente del mercado inmobiliario: cuando la burbuja estalló, y a modo de efecto dominó, el país fue sacudido por una inmensa sangría de ejecuciones y desahucios que llega hasta nuestros días.

---

10. El mecanismo de los avales cruzados era sencillo: se trataba de generar un círculo de avalistas —círculo en el que todos los participantes se avalaban entre sí— que pudiese respaldar cada una de las operaciones individuales. En el caso de la copropiedad, varias personas adquirían la titularidad de la misma hipoteca y se veían obligadas a responder por el valor de la suma total de las hipotecas que gravaban las viviendas. Estos no fueron los únicos mecanismos, de hecho, los contratos hipotecarios acabaron convirtiéndose en un nicho de estafas, desde la inclusión de cláusulas abusivas hasta productos financieros altamente volátiles.

La propiedad, como forma de tenencia dominante, establece un discriminatorio «filtro de clase» que se extiende a otras dimensiones de la política de vivienda. La política de propiedad, lejos de garantizar el derecho colectivo a poder habitar dignamente, ha tenido como público preferente a unas clases medias que contaban con ingresos suficientes para contribuir al «desarrollo económico» del país. Por ejemplo, en 1998 —justo en los orígenes de la última burbuja inmobiliaria— se eliminó de la desgravación del IRPF el gasto de los hogares en vivienda si el régimen de tenencia era el alquiler,[11] mientras que en el caso de la propiedad la desgravación se mantuvo independientemente de la renta del individuo. Otros ejemplos son la actualización del precio límite de venta para la vivienda protegida, que se revisa en función de los precios locales del mercado, sin que esta misma actualización se aplique sobre las ayudas a la persona; o la libertad por parte de los agentes privados acerca del tipo de vivienda a construir, ya sea libre o protegida. Una decisión tomada, por supuesto, en función de la rentabilidad de cada producto e independientemente de las necesidades reales de la población. Y es que el mercado y los intereses privados no entienden de bienes de primera necesidad, derechos o demandas sociales, sólo comprenden el lenguaje de los beneficios y la revalorización de los activos.

En definitiva, los problemas del parque residencial en España provienen tanto de las políticas desarrolladas hasta ahora —ancladas en un modelo productivo inmobiliario y depredador—, como de la incapacidad de los diversos gobiernos a la hora de responder a los desajustes provocados por esas mismas políticas. Respecto a esto último, sólo hace falta observar de cerca la herramienta principal que define la política de vivienda en España: los *planes plurianuales*. Estos planes son un conjunto de asignaciones presupuestarias —en forma de subvenciones, subsidios o préstamos con condiciones beneficiosas— a determinados programas en función de unos objetivos específicos (ayudas al alquiler, rehabilitación de edificios, planes de VPO, etc.). Dichos programas han estado siempre más vinculados a la política fiscal que a un control real del cumplimiento de los objetivos. Su aplicación

11. La desgravación se ha recuperado en algunas autonomías. Sin embargo, siempre está condicionada a criterios de recursos económicos o edad.

no sólo ha carecido de transparencia y controles democráticos adecuados, sino que ha estado radicalmente disociada de politicas que tuvieran una clave social o que simplemente tuviesen en cuenta su impacto sobre el tejido urbano existente. La ineficacia de las herramientas de planificación y la subordinación de la vivienda a criterios puramente económicos ha dado como resultado un parque monstruoso e infrautilizado.

¿Habitar o crecer? Sobre el doble objetivo de la política de vivienda

La relación entre la industria de la construcción y el desarrollo económico de un país se recoge en cualquier manual de economía. Además de su peso en indicadores macroeconómicos, como el PIB, suele destacarse el potencial del sector como creador de empleo gracias al «efecto de arrastre» sobre otros sectores (materiales de construcción o bienes de equipamiento del hogar) y su influencia dentro de los ciclos económicos. La construcción del parque residencial se presenta como parte fundamental de una industria que, al producir bienes fundamentales para la ciudadanía y su reproducción material, posee la capacidad de implicar a la sociedad en su totalidad.

En el marco de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos españoles, y sin que en absoluto haya importado su signo, el impulso al sector de la construcción se revela como una constante que ha influido de manera perversa en la formación de la estructura actual del parque de viviendas. Todos los planes de vivienda aprobados desde los años sesenta se proyectan con un *doble objetivo*: por un lado dicen responder a una *demanda social* que tiene que ser satisfecha, planteando como finalidad solventar las necesidades habitacionales existentes y las carencias del parque; sin embargo, este propósito inicial siempre ha ido acompañado de *metas económicas globales radicalmente ajenas a la política de vivienda,*[12] donde cabe destacar especialmente el *estímulo al desarrollo económico del país a través de la construcción*. No resulta sorprendente, por tanto, que esta doble intencionalidad haya vuelto a quedar incluida en documentos recientes como el último *Plan Estatal 2013-2016*, que asume como prioridad

12. Véase por ejemplo los objetivos de los Planes de Vivienda 1961-1976 y 1981-1983 o la exposición de motivos del Real Decreto ley 2/1985 (Decreto *Boyer*).

contribuir a la reactivación del sector inmobiliario desde el fomento del alquiler, el apoyo a la rehabilitación de edificios y la «regeneración urbana».

Bajo estas premisas, la política de vivienda se ha subordinado al dinamismo de la construcción como motor de crecimiento tanto en los momentos de bonanza como en los de crisis. El doble objetivo de los planes y las políticas de vivienda acaba generando un íntimo lazo de dependencia entre la coyuntura económica nacional y el sector inmobiliario, un mercado volátil y muy sensible a los momentos de recesión. En periodos de crecimiento, el incremento de las rentas familiares produce un aumento de la demanda que inclina la balanza hacia la construcción de viviendas libres, provocando un aumento de los precios que repercute sobre el parque protegido al tiempo que limita el acceso a las clases sociales menos favorecidas. Todo ello provoca una espiral de especulación que sólo cesará cuando sobrevenga la caída del valor de los activos inmobiliarios y la riqueza se convierta —súbitamente— en pánico económico. Cuando llegan las épocas de crisis, los gobiernos intentan adoptar medidas anti-cíclicas y viran el timón de las políticas de vivienda, pero de nuevo son las clases con mayor facilidad para optar a créditos hipotecarios las que acaparan el parque que se construye. Además, el sistema de ayudas empleado por el Estado en la construcción de viviendas protegidas es harto disfuncional. Ni siquiera en los momentos de bonanza es capaz de generar un método de compensación adecuado, pues la construcción de viviendas libres siempre supera con creces la rentabilidad de las viviendas sociales. En resumen, *sea cual fuere la coyuntura económica, la restricción en las formas de acceso a la vivienda fuerza la exclusión de los sectores más desfavorecidos*. Y todo ello a pesar de que España tiene un parque lo suficientemente grande como para dar cabida a toda la población residente. El hecho de que gran cantidad del *stock* que sale al mercado se desvíe hacia la inversión, perpetúa una *demanda oculta* de viviendas cuyo mejor reflejo es un grotesco parque vacío.

Cuando los objetivos de los planes de vivienda son tan contradictorios, la balanza siempre acaba inclinándose del lado de la *acumulación*: se privilegia el *valor de cambio* de la vivienda en detrimento de su *valor de uso*. Entonces, el *ladrillo*

aparece primordialmente como *objeto de inversión*, el sector inmobiliario se convierte en un hervidero de beneficios y los precios aumentan a un ritmo que supera el poder adquisitivo de la ciudadanía: el resultado es el desarrollo de una sección del parque cuyo fin tiene poco o nada que ver con las necesidades reales de la población. Así, la vivienda deja de ser un derecho y un bien fundamental para transformarse en mero objeto de acumulación de capital.

Paralelamente, la vivienda en alquiler, la única alternativa para las clases populares, se encuentra en una situación mucho peor que la del parque en propiedad. Según los datos del Censo de 2011, los problemas de accesibilidad (edificios de cuatro plantas o más sin ascensor) y estado de conservación (malo, deficiente o ruinoso) afectan de manera grave a este parque, mayoritariamente urbano. Si el 10 % de las viviendas en alquiler tiene problemas de conservación y el 25 % deficiencias de accesibilidad, esta cifra disminuye a un 5 % y 17 % respectivamente en aquellas ocupadas en propiedad. La congelación de los alquileres y los incentivos fiscales a la compra han convertido el parque en alquiler en un circuito de viviendas cada vez más residual, manteniéndose sólo como alternativa para las unidades familiares con menos recursos. La política *propietarista* desincentiva tanto la mejora del parque como su salida al mercado, lo que provoca que el número de residencias destinadas al alquiler vaya agostándose y acumulando problemas. La debilidad de esta modalidad de acceso a la vivienda hace que desaparezca una alternativa fundamental en circunstancias que pueden requerirla, tales como divorcios, movilidad de la población, emancipación de las generaciones más jóvenes u otras situaciones donde la urgencia habitacional sea imperiosa.

Desde una perspectiva histórica, el derecho a la vivienda y el reconocimiento de esta como bien de primera necesidad se recogió por primera vez en la *Declaración Universal de los Derechos Humano*s de 1948. Después de la Segunda Guerra Mundial, la políticas europeas del Estado de bienestar implementaron proyectos para garantizar el acceso masivo de la población. Con el paso del tiempo estas políticas fueron profundizando y ampliando las dimensiones del «derecho a la vivienda»: la capacidad de elección haciendo referencia a la *diversidad en el régimen de tenencia*, a la *cohesión social* y a la

variedad de clases sociales, edades y *circunstancias en los enclaves residenciales*. También el derecho a un *entorno saludable, seguro y ecológicamente sostenible, el derecho a la ciudad y a un medio ambiente sano* que procure calidad de vida.[13] La vivienda dejará de ser únicamente un derecho para empezar a comprenderse como parte activa e integral de otras materias: la *política contra la exclusión social*, la lucha contra la *segregación espacial*, la *inclusión de las necesidades específicas de determinados grupos sociales* (tercera edad, jóvenes o personas con diversidad funcional) y las políticas urbanas, cuyo principal exponente es la *rehabilitación integrada de barrios*. España, sin embargo, no seguirá la senda marcada por Europa.

Las políticas habitacionales impulsadas en Europa tras la Segunda Guerra Mundial no llegaron a España hasta los años sesenta, y además lo hicieron de manera descafeinada. El desarrollismo español marcó los patrones básicos de las políticas de vivienda para las siguientes décadas, imbricando los sectores turístico, inmobiliario y financiero, una tríada que especializó la economía española en el *circuito secundario de acumulación*.[14] Si bien las políticas habitacionales europeas fueron incluyendo, como acabamos de ver, otros elementos más allá del simple «derecho a techo», la política de vivienda en España no evolucionó durante los siguientes 40 años. En todos aquellos momentos en los que era necesario engrasar

---

13. Raquel Rodríguez Alonso, «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos», *Revista Invi*, núm. 25 (69), 2010.

14. Frente a los clásicos ciclos de acumulación de mercancías, el circuito secundario de acumulación se realiza *grosso modo* a través de la producción de viviendas y grandes proyectos de infraestructuras que inmovilizan importantes cantidades de capital. Este circuito constituye un tipo específico de «arreglo espacial» (*spatial fix*) que configura una geografía a la medida de los ritmos y necesidades de los ciclos de acumulación de capital, siempre asediados por crisis de sobreacumulación o sobreproducción. Precisamente, una de las funciones del circuito secundario sería retardar la circulación del capital a través del entorno construido. Lo importante de este tipo de circuitos es su capacidad para ordenar el territorio, producir órdenes territoriales específicos. Lo que sucede cuando colapsan no es ya la quiebra de un mercado o rama comercial, sino la depresión y desvalorización de todo un territorio. La recesión en España y sus innumerables casas vacías representan bien lo que significa la crisis de un orden territorial. Véase David Harvey, *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*, México, FCE, 1990. Del mismo autor: *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2014.

la economía nacional (entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986, Proceso de Convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea en 1999, mantenimiento de los requisitos del pacto de estabilidad y crecimiento, crisis económica actual, etc.) los gobiernos del Partido Socialista y el Partido Popular volvieron a empeñarse en hacer de la construcción residencial el motor económico del país. Esta situación no hubiese sido posible sin la implicación de la administración a todos los niveles: Estado, comunidades autónomas, diputaciones provinciales y, por supuesto, una miríada de ayuntamientos, responsables en última instancia de un modelo urbano basado en la sobrexplotación del mercado inmobiliario.

La producción del espacio: urbanismo, suelo y vivienda

Como señaló en numerosas ocasiones el filósofo Henri Lefebvre, cada sociedad produce su espacio: un régimen espacial específico que engloba numerosas determinaciones: sociales, jurídicas, económicas, políticas, ambientales, etc. Si afirmásemos que el marco urbanístico actual es heredero directo de la primera Ley del Suelo de 1956, ello no constituiría ninguna exageración: las líneas de continuidad entre pasado y presente son bastante nítidas. La ley franquista sobre régimen de suelo y ordenación urbana se redactó con la intención de regular el desarrollo metropolitano previsto al calor del crecimiento económico del país. En aquel texto jurídico el *planeamiento* se convertía, por primera vez, en un elemento fundamental de las políticas urbanas, asumiendo el Estado de manera integral las competencias para planificar y autorizar cualquier desarrollo; la ley establecía una clasificación básica para el *Régimen Urbanístico* del suelo —urbano, de reserva urbana y rústico— al tiempo que configuraba las principales figuras del planeamiento —una tipología de planes según las distintas escalas de intervención—. Como veremos, el modelo inmobiliario y la múltiple legislación urbanística elaborada desde entonces sostienen una *lógica de la producción del espacio* muy similar, y esto con independencia de las variaciones en la demanda residencial real o las transformaciones del contexto socioeconómico. Al igual que en el caso de la política de vivienda, los proyectos elaborados para desarrollar los núcleos urbanos pretendían

alcanzar los objetivos reduciendo al mínimo la inversión pública. Si bien la ley disponía que la dirección de las estrategias urbanísticas correspondía al gobierno central y a las diversas administraciones, el sector privado se configuró como el «brazo ejecutor» de los planes, consagrándose como «agente urbanizador» por excelencia. Desde el punto de vista del planeamiento, la ley preveía la implementación de varios planes para intervenir en el territorio y organizar su crecimiento: uno de carácter más estructural, pensado desde el ámbito estatal (*Plan Nacional*), acompañado de la formación de otros que tenían que redactarse por parte de las diferentes administraciones en una progresión descendente: planes *provinciales*, *comarcales* y *municipales*. Cada uno de ellos determinó las líneas estratégicas del *modelo urbano* en su jurisdicción.

A mediados del siglo XX, los procesos de especulación en materia urbanística no constituían novedad alguna: desde finales del siglo XIX y principios del XX se habían convertido en un fenómeno recurrente en las grandes metrópolis. La dinámica era sencilla: la toma de decisiones sobre el crecimiento de la ciudad en cierto territorio generaba expectativas económicas que elevaban, casi automáticamente, el precio del suelo; así, la búsqueda de un enriquecimiento rápido a través de la explotación de las plusvalías de los terrenos solía desembocar en un bucle especulativo, una espiral que podía llegar a bloquear los propios procesos de urbanización. La legislación de 1956 asumió esta deriva especulativa como algo «inevitable» o «natural», e intentó compensar esta tendencia con mecanismos para distribuir parte de las plusvalías generadas por las decisiones públicas sobre el destino del suelo. Por primera vez en el marco legal, los costes de la urbanización pasaron a ser un deber de propietarios y promotores. El problema fue que los posibles diques contra la especulación contemplados en la ley se revelaron frágiles, y más allá de su intento por ordenar el crecimiento de la ciudad no consiguió frenar la especulación, enfrentándose a multitud de legislaciones e intereses contrapuestos que impidieron una aplicación ajustada a la norma. Pero ¿cuáles son las herramientas principales para ordenar el planeamiento municipal en la actualidad?

La herramienta principal del planeamiento urbanístico municipal es el *Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)*. Este Plan General, redactado por la administración local, es el documento que decide la finalidad de todo el suelo existente dentro de un término municipal específico. Para ello, desde el planeamiento se utilizan dos instrumentos diferentes: la *clasificación* y la *calificación*. Aunque a veces tiendan a confundirse por el uso indiferenciado que suele hacerse de estos términos, ambos remiten a operaciones distintas desde un punto de vista técnico. La clasificación *divide el territorio en diferentes clases de suelo, prefigurando su destino*: suelo para futuros desarrollos urbanos (suelo urbanizable), suelo preservado de la expansión (suelo no urbanizable de protección) y suelo ya ocupado por la ciudad (suelo urbano). Por otro lado, la calificación *asigna un uso determinado* al suelo: uso residencial, terreno para equipamientos, uso comercial, agrario, forestal, etc., así como la *intensidad* en el uso del suelo, es decir, si se puede o no construir, y, en su caso, cuánto se puede construir.

Cualquier Plan General tiene, por tanto, la capacidad de definir el *modelo urbano* de un municipio durante décadas. Delimita cuánto, cómo y dónde ha de crecer la ciudad; reserva los suelos necesarios para el desarrollo residencial, señalando la cuantía de nuevas viviendas a construir en régimen libre y de protección, define las actividades económicas que pueden desarrollarse, así como su futura ubicación. También plantea la construcción de nuevos equipamientos, infraestructuras y zonas verdes; determina cómo ha de conservarse y utilizarse el patrimonio ya construido; designa la titularidad pública o privada de los suelos al final del proceso de urbanización. Pero no solo, decide también qué tipo de agente, público o privado, será el encargado de desarrollar las propuestas incluidas en el plan, al tiempo que estima las inversiones económicas y los tiempos necesarios para las propuestas. Una vez aprobado definitivamente, el Plan General adquiere *rango de ley a nivel municipal*, y permanece *indefinidamente vigente hasta su revisión*.

Además de instrumentos clásicos como la fiscalidad, la política de vivienda se ha regulado a través de herramientas urbanísticas que, por desgracia, no han conseguido un consumo de suelo sostenible, ni tampoco han propiciado un crecimiento de la ciudad acorde con las necesidades de sus

habitantes. De hecho, en el modelo de desarrollo municipal incluido en cada plan está el origen del sobredimensionamiento del parque. En principio, si el planeamiento no prevé la construcción de viviendas, estas no pueden desarrollarse. No obstante, el poder de los propietarios para intervenir en los terrenos y presionar por su recalificación, siempre de manera improvisada y económicamente interesada, ha sido un rasgo habitual en el urbanismo patrio. La *Ley del suelo de 1998* agravó todavía más el problema al asumir que la escasez de viviendas y su elevado precio eran consecuencia de la «falta de suelo disponible», lo que llevo a establecer como susceptible de urbanización *cualquier suelo que no tuviera condiciones especiales para su protección*. De este modo, la delimitación del suelo urbanizable se desvinculó definitivamente de las necesidades reales de crecimiento de los municipios.[15] Por otro lado, las premisas de las que partía la ley eran completamente falsas, las consecuencias de la última crisis así lo han demostrado. Y es que cualquier promotor, por torpe que sea, sabe que el precio del suelo es resultado del valor de la construcción que va a albergar.

Si bien la redacción, aprobación del planeamiento general y las decisiones sobre modelo de ciudad son competencia exclusiva de la administración pública, la ejecución de las propuestas incluidas en el PGOU —la construcción material de la ciudad— ha sido tradicionalmente puesta en marcha por *agentes privados*. Esta decisión otorga un considerable poder a empresas cuyos objetivos tienen poco que ver con cualquier finalidad social o habitacional: lo único importante para ellas es la rentabilidad económica de las operaciones. De este modo, la decisión final acerca del producto a construir no depende de organismos públicos ni de la ciudadanía, sino de la iniciativa privada. Esto explica que por norma se hayan construido más viviendas de las precisas y que ni siquiera se haya garantizado que su uso, precio, tipología o ubicación correspondan con las necesidades de los ciudadanos. Es la *mano invisible del mercado* quien decide qué, cuánto y cómo se construye. Ni la legislación urbanística, ni los planes de vivienda, ni los incentivos fiscales o los planes

15. La mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas se redactan con el espíritu de esa ley y muchas de ellas asumen estas determinaciones sin cambios.

generales están diseñados para contrarrestar las decisiones del capital inmobiliario: el mercado —es decir, los intereses de las constructoras y las finanzas— decide el tipo de cliente al que irá dirigido el producto. Mientras tanto, buena parte de la población no puede acceder a una vivienda en una coyuntura violentamente sacudida por la *emergencia habitacional*. La estructura legal vigente y el mercado hacen mucho más rentable promocionar viviendas de lujo o viviendas secundarias asociadas a campos de golf que la construcción de viviendas asequibles para una mayoría social. Aunque esta decisión está muy vinculada a las características del futuro tejido urbano (densidad, intensidad, ubicación, etc.), *no existen herramientas eficaces desde el planeamiento que permitan controlar la infrautilización del parque*. Sin embargo, sí que han existido regulaciones que minoraban las cargas de urbanización y garantizaban cesiones en tejidos de vivienda secundaria, considerando que dichas áreas no requerían el mismo nivel de equipamientos o servicios que un entorno urbano. Como es lógico, el problema llega a estos enclaves cuando se convierten en residencia habitual y carecen de un paquete mínimo de servicios.

Al escenario esbozado tenemos que sumar las dificultades planteadas por la *reserva de suelo,* cuya función es planificar la construcción de ciudad sobre un territorio aún sin edificar. Durante la última década —y como consecuencia de la burbuja— se aprobaron numerosos planes generales que proponen crecimientos desmedidos en relación con la población y el número de viviendas existente. Por si esto fuese poco, la reserva de suelos encierra un *problema estructural,* y es que apenas hay limitaciones legales que impidan macizar el territorio, *las restricciones al crecimiento* —cuando existen— *surgen siempre de ámbitos ajenos al urbanismo*. El crecimiento urbano sólo reconoce como límite las áreas naturales protegidas, asumiendo otros problemas, tales como garantizar el suministro de energía o agua, como meras «incidencias técnicas» o de inversión económica. Según el *Informe Sectores Residenciales en España 2011,*[16] elaborado por el Ministerio de Fomento, las áreas urbanas en España cuentan actualmente con *suelo urbanizable suficiente para absorber el crecimiento de*

---

16. Ministerio de Fomento, *Estudio de Sectores Residenciales en España*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2011.

los próximos cuarenta y cinco años.[17] Si no se toman medidas y se frena o revierte esta tendencia, dichos suelos acabarán poblados por infinidad de edificios y proyectos. Y es que dentro del marco legal vigente la clasificación de un suelo como «urbanizable» *no remite a una posibilidad sin más, sino que plantea un imperativo de ejecución*: más tarde o más temprano el terreno en cuestión tendrá que albergar el uso y las construcciones previstas.

Esta apuesta desmedida por la construcción de nueva ciudad ha supuesto el abandono del tejido habitacional existente, un tejido al que el planeamiento debería también dar respuesta. Sobre todo porque gran parte de los problemas urbanos a los que el planeamiento tiene que enfrentarse hoy se han originado en las propias políticas de vivienda. Estas políticas han terminado construyendo una ciudad en la que los habitantes están organizados y segregados por su capacidad de renta, o, en un lenguaje más clásico, diferenciados por su clase social sobre una geografía urbana desigual. Así, el precio de la vivienda no depende tanto de sus características físicas como de la zona urbana en la que está ubicada.[18] Junto al desmedido desarrollo urbano y la construcción de viviendas de lujo, *resorts* coronados por campos de golf, conviven enclaves con graves deficiencias y un parque de viviendas sobre el que no dejan de acumularse problemas. Hoy día tanto los *cascos históricos* como los viejos *polígonos de vivienda* —construidos entre la década de 1950 y mediados de la de 1970— concentran la mayor parte de los problemas y déficit del parque inmobiliario en España.[19]

Tras la fase de *urbanismo salvaje* de los primeros años del siglo XXI, la *Ley de Suelo* de 2007 dictaminó que al menos el 30 % de la edificabilidad residencial incluida en los planes

17. Según se detalla en la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: *estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años.*

18. Fernando Roch Peña, «Rastros de la razón: hacia una revisión crítica de la construcción de la disciplina urbanística», *Boletín CF+S,* núm. 24, 2003, disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/lista.html

19. Ministerio de la Vivienda, *La Rehabilitación del parque residencial existente en la Unión Europea y otros países. XVII Reunión Informal de ministros responsables de vivienda*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 2010.

debía destinarse a viviendas con algún tipo de protección.[20] Sin embargo, la reserva de suelo no implica el desarrollo inmediato de este: el mercado y la iniciativa privada siguen teniendo capacidad para poner en marcha aquellas promociones que les resulten más rentables según los ritmos del ciclo económico. Reducir el problema del acceso a la vivienda a una cuestión de ayudas económicas y reservas de suelo, tal y como hace la ley, no hace sino perpetuar una producción del espacio que segrega económica y socialmente a la población. Se trata, en definitiva, de construir para quien pueda pagar, no para quienes lo necesitan. No existen herramientas que fomenten la *cohesión ni la justicia social* en la construcción de ciudad, y los objetivos del mercado —apoyados por los propios poderes públicos— no pueden estar más lejos de este tipo de retos.

Si tenemos en cuenta que el marco urbanístico español carece de instrumentos eficaces para invertir las tendencias descritas, el traslado a la ciudad consolidada del modelo mercantilizador y expansionista sólo puede anunciar un próximo desastre. Una gestión basada únicamente en la rentabilidad económica provocará nuevos procesos de expulsión, más segregación y periferización de la población con menos recursos. Nunca se preocupará por implementar políticas destinadas a cubrir las necesidades de los ciudadanos, tampoco medidas que tengan como objeto mejorar su calidad de vida. Las desigualdades existentes se acrecentarán entre los distintos barrios e inducirán, si nadie le pone remedio, una nueva fase de desposesión colectiva.

Sobre burbujas, viviendas y crisis económicas: una estrategia volátil de crecimiento

Al hacer de la construcción la «industria nacional» por antonomasia, un monocultivo de cemento aderezado con turismo e impulsado por las finanzas, el modelo productivo español ha fiado su economía a un *motor de crecimiento basado en la formación de burbujas*. Las fases de mayor expansión

20. Muchas de las legislaciones autonómicas en materia de suelo incluían medidas similares, lo que permitía regularizar una vez más los procesos de segregación espacial desde el planeamiento.

económica siempre han coincidido con una aceleración del nivel de construcción y una rápida elevación —en ocasiones exponencial— de los precios de la vivienda. De hecho, hablar de industria nacional no es ninguna exageración: si comparásemos las fases de apogeo del sector inmobiliario con la progresión del Producto Interior Bruto en cada uno de esos periodos, veríamos cómo la tasa de aumento real de dicho sector sobrepasa los incrementos del PIB.[21] Pero esta vertiginosa forma de crecimiento —por mucho que trate de dilatarse en el tiempo— solo puede ser la crónica de una muerte anunciada: como sucede con todas las burbujas, cuando la fase de expansión alcanza su cénit, se produce una fuerte contracción y los activos entran en una pendiente acelerada de desvalorización. La crisis destruye de golpe todo espejismo de bienestar. Como veremos más adelante, *la crisis de 2007 no fue novedosa como fenómeno económico*: ni se trataba de la primera burbuja, ni tampoco de la primera recesión asociada al sector inmobiliario. La novedad radicó en su alcance, duración, profundidad y capilaridad social: las innovaciones financieras y la arrolladora explotación de mercado de la propiedad, permitieron incorporar a toda la sociedad —incluidas las clases populares— en este último ciclo a través de un *keynesianismo de precio de los activos*.[22] La financiarización de las economías domésticas y el acceso a la vivienda, un bien básico para la reproducción social, fueron los puntales de toda la espiral.

Si reparamos en las cifras sobre construcción de vivienda desde finales de los años cincuenta hasta finales de 2010, distribuyéndolas entre el mercado libre y el parque protegido, vemos cómo estas muestran la trayectoria económica del país a golpe de «pelotazo» urbanístico (gráfico 3). Estos datos registran la existencia de tres fases de apogeo y caída, es decir, *tres burbujas inmobiliarias* bien diferenciadas en distintos periodos: 1970-1973, 1985-1992 y 1997-2007.

---

21. Julio Rodríguez López, «Los Booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres periodos», *Papeles de Economía Española*, núm. 109, 2006.

22. La expresión es de Robert Brenner. Más adelante analizaremos su sentido en el marco del último ciclo inmobiliario.

Gráfico 3. **Evolución de la construcción de vivienda total, libre y protegida en España (1944-2010)**

Fuente: elaboración propia a partir de los anuarios estadísticos del INE.

Amparada en las reformas del *Plan de Estabilización* de 1959, la emergencia de un potente sector turístico y la presión demográfica de la sociedad española, la *primera burbuja inmobiliaria* se produjo entre 1970 y mediados de la década, coronando los años de prosperidad del *desarrollismo.* Durante aquella época el ritmo de producción de viviendas llegó a alcanzar el récord de casi 400.000 unidades anuales (1975), provocando una subida de los precios superior a la de toda la década previa. El fortalecimiento de la economía y el temprano impulso a la propiedad —«No queremos una España de proletarios sino de propietarios», que dijera Arrese— permitió desarrollar un mercado acorde con las nuevas necesidades de unas pujantes clases medias: además de las residencias principales, comenzó a aparecer un *parque de viviendas secundarias* cada vez más imponente. Por supuesto, en todo este *boom* el papel del sector financiero fue central. La banca española entendió esta ola de nuevas construcciones como una jugosa oportunidad de negocio, y rápidamente tomó posición liberando crédito para el desarrollo de las operaciones urbanísticas. Se prefiguraba así un «modelo de crecimiento» que, si bien se hallaba todavía en un estado «primitivo», mostraba

ya algunas de sus facetas principales: la permisividad de la administración en los procesos de urbanización, una vigorosa incorporación de capital extranjero —gracias al turismo y a las facilidades para la inversión—, el impulso de la banca y la importancia creciente del endeudamiento familiar en la compra de nueva vivienda. En cualquier caso, la sensación de bonanza económica fue bastante corta.

La *crisis del petróleo* de 1973 puso fin al «milagro español». El colapso provocó un dominó de quiebras y una súbita elevación de las cifras del paro: en 1976 la tasa de desempleo ascendía ya a más de medio millón de personas (4,8 %) —una tasa que siguió creciendo hasta 1985 (21,8 %), momento en el que cayó gracias a la activación de un nuevo ciclo inmobiliario—. Más allá del *shock* energético del petróleo, la crisis de 1973 revelaba dos crisis más profundas, que sólo mencionaremos de pasada: el fracaso de las instituciones franquistas y su modelo de acumulación, combatido por una clase trabajadora altamente conflictiva, y las insuficiencias del «fordismo anómalo»[23] cimentado en el franquismo, agotado e incapaz de competir en la arena del mercado global. Este escenario de impás cambió con los *Pactos de la Moncloa* —documento fundacional la *transición económica* española—. La política de rentas y control de la inflación desplegada por los acuerdos, subordinó los incrementos salariales de cuño fordista a las previsiones de la inflación. Todo ello desembocó en una rápida reducción del IPC, la caída del poder adquisitivo de la clase trabajadora —con el beneplácito de los nuevos sindicatos mayoritarios— y una creciente recuperación de los beneficios empresariales, el objetivo no confesado de toda esta reforma económica.[24] España entraba en la era democrática con un Estado de bienestar disminuido en relación con el de los países del norte de Europa y un modelo de acumulación industrial obsoleto: tecnológicamente dependiente del exterior, especializado en sectores de demanda media, incapaz de innovar por sí mismo y carente de energía para competir en el nuevo entorno global.

---

23. Para una descripción de este fordismo: Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo...* pp. 137-145.

24. Puede encontrarse una reconstrucción histórica y económica de todo este proceso en el texto de Emmanuel Rodríguez, *Por qué fracasó la democracia en España*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2015.

Tras el periodo de «estanflación» posterior a la crisis de 1973 y el cambio de régimen, la flamante democracia española insistió en el modelo productivo legado por el franquismo. Así, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tras fracasar con sus leyes de reconversión industrial, y lejos de intentar reformas mínimamente audaces o planificar alternativas desde otros sectores, se dedicó a reinventar la fórmula probada por la difunta dictadura: la temprana especialización del país en el circuito secundario de acumulación, esto es, el viejo modelo inmobiliario, turístico y financiero. La *segunda burbuja inmobiliaria* (1986-1992) no fue tan intensa en términos constructivos como la del desarrollismo (gráfico 3), sin embargo sirvió de laboratorio para la expansión y renovación del modelo en dos sentidos. Para empezar, supuso el comienzo de una *estrategia intensiva de acumulación fundada en las rentas financieras e inmobiliarias,* cuyas consecuencias quedaron reflejadas en la progresiva financiarización de las economías domésticas y en el redescrubrimiento del ladrillo como motor productivo a escala nacional. Al mismo tiempo, esta estrategia permitió a la economía española una rápida integración en los mercados internacionales, especialmente en el entorno europeo, convirtiéndose en una región privilegiada a la hora de atraer capitales. La formación de la burbuja comenzó con la admisión de España en la *Comunidad Económica Europea* (CEE) en 1986: los nuevos procesos de «reconversión industrial» requeridos por Europa, una verdadera estocada para las industrias pesadas, fueron asumidos sin resistencia por el gobierno del PSOE, que publicitó el desmantelamiento del sector como un peaje a pagar en aras de la «europeización» del país. Eso sí, la relegación de la industria tuvo una importante contrapartida: Europa garantizó a España un abultado paquete de subsidios, un fondo de cohesión equivalente a un 1 % del PIB entre 1986 y 2004.[25]

25. Parte de estos ingresos alimentaron la inversión masiva en infraestructuras que el Estado español realizó durante los años 1986-1991, arco que comprende el segundo ciclo inmobiliario prácticamente al completo. Las inversiones en esta materia se acercaron al 5 % del PIB durante este periodo: por ejemplo, la red de autovías se amplió en 3.000 kilómetros, también crecería sustancialmente la red de ferrocarriles. Por supuesto, todo este desarrollo terminó sentando las bases para el despegue del último ciclo inmobiliario, siendo funcional a su propia lógica expansiva.

La entrada de España en la UE, un país en plena modernización, con uno de los sectores turísticos más pujantes del escenario global, poseía un atractivo económico que los capitales europeos no podían dejar escapar. Entre 1985 y 1987, el volumen total de la inversión en activos españoles se duplicó —así, los capitales francés, alemán e italiano tomaron posiciones en la estructura productiva española, haciéndose con buena parte de las empresas e industrias públicas privatizadas durante la época—. La economía española se internacionalizaba. La banca y la industria de la construcción fueron los únicos sectores que permanecieron relativamente fuera de control del capital foráneo, perpetuando una vieja alianza oligárquica que tuvo al propio Estado como garante. Ambos sectores fueron los más beneficiados por las políticas públicas durante el segundo ciclo inmobiliario, batiendo récords de rentabilidad gracias a exenciones fiscales en el caso de la banca y a la asignación de copiosos contratos de obra pública que recayeron sobre las grandes constructoras —el volumen de contratos llegó a consumir el 9 % de los presupuestos al final de la década—. Por lo que respecta al mercado inmobiliario, la inversión extranjera creció a toda velocidad y se duplicó entre 1985 y 1989, alcanzando la cifra de 300.000 millones de pesetas. La afluencia masiva de capital europeo sobrecalentó el mercado y la bolsa, impulsando un frenesí de compra-venta de inmuebles y suelo que rápidamente adquirió el carácter de una burbuja.[26] Ahora bien, en este proceso acelerado de subida de los precios, revalorizaciones y ensanchamiento de las plusvalías, el capital exterior no fue el único protagonista: el papel de las familias españolas fue central para sostenter el boom. Y es que una «sociedad de propietarios» no podía sino participar en un ciclo expansivo de estas características.

La frenética venta de activos inmobiliarios y financieros provocó un considerable aumento de la liquidez, generando al mismo tiempo un incremento del consumo y la demanda privadas. La liberalización de los tipos de crédito en 1987 y el

26. Dos datos pueden ilustrar el crecimiento a golpe de burbuja del sector inmobiliario durante este periodo: entre 1985 y 1990 los precios del suelo y la vivienda en Madrid llegaron a multiplicarse por cuatro, lo que no tuvo parangón en ningún otro lugar del mundo; durante esas mismas fechas, el valor patrimonial global del país creció a un ritmo anual del 24,51 % en precio nominal.

«efecto riqueza» desencadenado por la coyuntura alcista, invitó a la familias españolas a endeudarse de manera activa a través de las entidades bancarias: ya fuera para adquirir bienes inmuebles, ya para acceder al consumo, la dependencia crediticia de las familias creció y alimentó el combustible financiero de la burbuja. Por supuesto, este ritmo no podía perpetuarse de manera indefinida y pronto acabaría topándose con sus límites: entre 1985 y 1990 el crédito de los hogares creció a una tasa media anual de 28,6 %, mientras que sus deudas lo hacían un 23,3 %, ritmos muy superiores a los de la renta. Cuando el precio de la vivienda se estancó, la contradicción entre las deudas adquiridas y la renta efectiva de los hogares se hizo insostenible. La recesión había llegado. Si el ciclo se mantuvo dos años más, ello se debió a la política económica expansiva practicada por el gobierno, animado por las expectativas depositadas en los macro-eventos de 1992: la «Expo» de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona. Lo que sucedió cuando finalizaron estos insignes fastos era previsible: el gobierno tuvo que enfrentarse a un enorme déficit derivado del pinchazo de la burbuja y la huida en estampida de la inversión extranjera.

La estrategia de crecimiento implementada por el «modelo español» generó toda una serie de costes estructurales que la crisis pondría de manifiesto de manera ostensible. Para empezar, el experimento español de *bubblenomics* acabó con lo que quedaba de la estructura industrial del país, generando una geografía desigual marcada por los ganadores y perdedores del ciclo inmobiliario. Asturias, Cádiz, Sagunto o la márgen izquierda de la ría de Bilbao representaron esos núcleos industriales perderdores, mientras que los centros de las grandes metrópolis, como Madrid, Valencia, Zaragoza y Barcelona, se posicionaron como territorios ganadores —no así, sin embargo, sus cinturones industriales, azotados por el paro—. La entrada en la CEE y la jugosa ronda de transferencias de capital que llevó aparejada, brindaron una oportunidad de oro al gobierno para reestructurar las regiones industriales y el sector en su totalidad. Pero Europa requería un país terciarizado, dedicado al turismo, las finanzas y la construcción. Cuando España despertó del sueño y regresó a la dura realidad post-burbuja, el enorme déficit todavía estaba allí. Asfixiada la industria y bloqueada la construcción, no existía ningún modelo alternativo de acumulación que permitiese superar la atonía, así que el gobierno se vio

obligado a perseverar en la matriz económica que había heredado y reinventado: hubo que «esperar» al nuevo ciclo inmobiliario para sacar al país del paro y el estancamiento. Y eso fue lo que sucedió unos años más tarde.

Para entender mejor el vigor de la *tercera y última burbuja inmobiliaria* (1997-2007), resulta fundamental abordar la importancia de los llamados «efectos riqueza» y aquello que Robert Brenner[27] ha denominado como *keynesianismo de precio de activos*. A través de este término, Brenner trataba de explicar los mecanismos que habían permitido a las economías occidentales atravesar el largo periodo de crecimiento que iría desde 1995 hasta el comienzo de la Gran Recesión (2007-2008) —momento en el que todavía nos hallamos inmersos—. Los ingredientes de este particular «keynesianismo» incluyen la formación de burbujas de activos inmobiliarios y financieros, una potente expansión de la esfera del consumo y el endeudamiento progresivo de los hogares. La «receta» pasa por introducir en el régimen de las economías familiares la posesión de ciertos activos —financieros y bienes inmuebles principalmente— cuya apreciación genera un «efecto riqueza» debido al aumento del valor patrimonial de los hogares. Esta dinámica tiene a su vez un doble efecto: estimula el aumento de la demanda y favorece el endeudamiento. Así, sin necesidad de incrementar las partidas del gasto público y manteniendo una política de congelación salarial, los «efectos riqueza» permiten aumentar la demanda por el recurso al crédito, al tiempo que producen ingentes beneficios financieros. En el caso español, como señala Iván Murray, «la mayor fuente de financiación de la compra de viviendas procedía de la venta misma de viviendas [...] la financiarización de la vivienda se traducía en un "efecto riqueza" que aumentaba la capacidad de endeudamiento tanto de los grandes capitales como de las familias de clase media».[28] En una situación así, en la que aparentemente todo el mundo gana, resulta difícil que no se imponga un consenso económico y social casi sin fisuras.

27. Robert Brenner, *La economía de la turbulencia global*, Madrid, Akal, 2009.

28. Iván Murray, *Capitalismo y turismo en España*, Barcelona, Alba Sud, 2015, p. 94.

Sin embargo, esta suerte de keynesianismo financiero, construido a fuerza de desencadenar «efectos riqueza», solo puede mantenerse si es capaz de reproducir el círculo virtuoso que permite el endeudamiento, el incremento del consumo y la revalorización del activo en cuestión. Son las expectativas sobre el precio de los activos las que permiten desplegar un ciclo de estas características. O, de otro modo: esta curva ascendente únicamente puede reproducirse a lo largo del tiempo si las condiciones estructurales que están en la base la burbuja también pueden repetirse indefinidamente. Pero, como hemos visto, ningún boom económico puede soportar durante demasiado tiempo un ritmo de valorización febril; más tarde o más temprano el círculo virtuoso de la apreciación de los activos debe transformarse en un «círculo catastrófico» de desvalorización. En el caso de la tercera burbuja inmobiliaria, aquella que va de 1995 a 2007, asistimos al desarrollo de un keynesianismo del precio de los activos inédito, tanto en España como en el mundo.

Si el boom inmobiliario de 1985-1992 sirvió como laboratorio para que España comenzase a experimentar una modalidad de crecimiento fundado en las finanzas, la burbuja que va de 1995 a 2007 supuso la madurez del «modelo inmobiliario» español, una dinámica expansionista que hay que situar dentro del marco del Tratado de Maastricht (1992) y la integración en el euro. Algunas cifras pueden ilustrar lo que conllevó el despegue de esta ola de desarrollo sobre la base del cemento, el ladrillo y el apalancamiento crediticio. En términos de empleo, desde 1995 hasta el final de la burbuja se generaron alrededor de *siete millones de puestos de trabajo*, buena parte de ellos en el sector de la construcción, mientras tanto, el ritmo de crecimiento de la economía batió récords, aproximándose a una *tasa anual de casi el 4 %*. Desde el punto de vista de la construcción, el stock de viviendas se amplió en la espectacular cifra de casi *seis millones de unidades* (gráfico 3), un aumento del 30 % en relación con el parque existente. Si la cantidad de inmuebles vacíos y su infrautilización eran ya problemáticos, los delirantes números arrojados por la burbuja ensancharon de manera titánica el parque sin uso a lo largo y ancho de todo el territorio: como si de un «desastre natural» se tratase, un tsunami de cemento inundó todo el suelo del Estado —desde las ciudades más grandes hasta los municipios más pequeños—. Pero esta catástrofe tuvo poco de natural.

Adentrarnos en esta reedición financiarizada del «milagro español» requiere reconstruir —aunque sea de pasada— algunas de las causas que permitieron que la burbuja durase tanto y adquiriese tanta potencia. La mayoría de estos factores están relacionados con la integración de España en la Unión Europea, aunque también hay otros que —si bien están estrechamente unidos a los primeros— pueden considerarse más específicamente «ibéricos» —como la modernización del mercado hipotecario español o el comportamiento de unas instituciones pro-crecimiento cinceladas a golpe de red clientelar y corrupción—. Para empezar, uno de los ejes que permitió impulsar el boom fue la inclusión de España en la ortodoxia neoliberal a través de los acuerdos de Maastricht, los cuales marcaron la pautas generales del devenir económico del país. Fundamentalmente, el tratado impuso sobre las economías europeas tres medidas de calado estructural: *el control de la inflación, la contención del gasto público y la reducción de los tipos de interés*. Auspiciado por las grandes compañías financieras y las directrices de control del déficit, la reducción de los tipos de interés fue capital para la emergencia del ciclo inmobiliario, ya que permitió la liberación de crédito barato en enormes cantidades, facilitando el endeudamiento de los hogares y poniendo a disposición de las empresas la gasolina financiera necesaria para invertir. A ello habría que sumar un factor central de orden monetario, a través del cual España completó su entrada en la UE como país miembro: la adopción del euro como moneda oficial. La entrada en la moneda única dotó a las empresas españolas de una fortaleza económica a nivel internacional que la antigua peseta nunca pudo soñar. A este escenario habría que agregarle las políticas de privatización promovidas por Maastricht en aras de reducir los déficits de las empresas públicas —lo que incluyó la privatización de sectores como la electricidad y las telecomunicaciones— y la agresiva política de compras que las empresas nacionales, convertidas ahora en conglomerados multinacionales, emprendieron en América Latina —una región en crisis, que los bancos españoles y Telefónica colonizaron mercantilmente—.

Este contexto de abundancia y crecimiento, caracterizado por la internacionalización neoliberal de la economía española, sentó las bases económicas para que la especialización

productiva del país —el modelo inmobiliario-financiero— pudiese producir una burbuja de intensidad inusitada. A la formación y duración de este burbujeante ciclo contribuyeron, además de los viejos agentes de las oligarquías financieras e inmobiliarias, las administraciones públicas. Su papel resultó central. Por ejemplo, sin la ley del suelo de 1998 (Ley 6/1998), promovida por el gobierno de José María Aznar, hubiera sido imposible desplegar una expansión inmobiliaria de tal magnitud: gracias a este texto jurídico, todo suelo que no tuviera características para ser protegido fue susceptible de ser urbanizado, lo que además de impedir unos mínimos de reflexión acerca del crecimiento de las ciudades —plantear cuestiones tan básicas como qué suelo convendría urbanizar, para qué o qué impacto socio-ambiental podría tener la urbanización— permitió la puesta en carga de un volumen de suelo muy importante. En este mismo sentido, los ciclópeos planes de infraestructuras estatales fueron centrales a la hora de incorporar valor a los territorios —uniendo diferentes enclaves y abriéndolos a una explotación intensiva—.

Más allá de estos apuntes generales, es importante mencionar el papel de las comunidades autónomas y los ayuntamientos en el despliegue de la burbuja, ya que dichas administraciones se acabaron convirtiendo en grandes exponentes del *empresarialismo urbano* nacional. De un lado, se dedicaron a construir partenariados público-privados —auténticas tramas entre constructores, promotores y gobiernos municipales— con el objeto de atraer financiación sobre sus terrenos y valorizarlos desde un punto de vista inmobiliario; no importaban las consecuencias sobre el endeudamiento público, se trataba de sacar el máximo rendimiento posible a los suelos disponibles. Por otra parte, las ciudades generaron entre sí una dinámica de *competitividad interterritorial*, intentando sacar el máximo provecho a sus activos urbanos desde una perspectiva comercial. Ya fuese fomentando políticas para hacer más atractivo el territorio, impulsando el turismo, mercantilizando intangibles culturales autóctonos, espacios naturales o promocionando una identidad singular y propia (operaciones de *branding*), las ciudades competían —y compiten— por situarse a la cabeza del ranking de los «mejores nichos de consumo» del Estado. Por supuesto, este tipo de políticas tratan de concentrar el poder sobre unos espacios —ciudades, regiones— en

detrimento de otros, donde los primeros controlan los flujos de capital, son sede de grandes compañías, disponen de recursos, infraestructuras y desempeñan casi un rol de «ciudad-estado» por su posición. Los segundos, sin embargo, terminan despoblados o siendo satélites periféricos —incluso depósitos de residuos— de las grandes metrópolis o regiones con mayor dinamismo económico.

Más allá de la importancia de los agentes oligárquicos e institucionales, sin duda central, el factor determinante en la duración y potencia de la burbuja fue la *capacidad de endeudamiento de los hogares*, aquello que podríamos describir, dentro de una lógica de keynesianismo de precio de activos, como el círculo virtuoso entre consumo, endeudamiento y revalorización de los bienes inmuebles. Aunque ya hemos descrito esta mecánica más arriba, conviene repasar algunas cifras para hacernos una idea global del endeudamiento de las unidades familiares durante el periodo de expansión. Si reparamos en el incremento de la deuda de las familias entre los años 2000-2007, podemos ver cómo esta se multiplicó por tres: la deuda total de los hogares creció en un 200 %. El superávit de 9.000 millones existente a comienzos del siglo XXI se tradujo, a finales del ciclo, en la destrucción de ahorro —que se contaba en cifras negativas— y en necesidades urgentes de financiación; los hogares requerían unos 23.000 millones para seguir manteniéndose a flote. ¿Cómo pudieron alcanzarse estas cifras? Al calor de la burbuja, las familias solicitaban *créditos en el mercado hipotecario* para adquirir una vivienda en propiedad, con las irregularidades e ilegalidades ahora conocidas. Cuando la crisis llegó, el volumen total de préstamos hipotecarios ascendía a 300.000 millones de euros.[29] Lo que vino después de la fiesta del ladrillo, una fiesta promovida tanto por las instituciones financieras como por la administración, lo conocemos de sobra: impagos, ejecuciones hipotecarias y desahucios concentrados en las clases medias y los sectores populares. Todo ello acompañado de rescates con dinero público a las entidades financieras y a las empresas en un claro gesto de socialización de las pérdidas.

---

29. Isidro López y Emmanuel Rodríguez, *Fin de ciclo...* p. 187.

Como hemos podido ver a lo largo de los diferentes ciclos de crecimiento y crisis, las pautas de comportamiento del mercado inmobiliario guardan una serie de características similares. En todos los casos se observa una caída brusca de la construcción de viviendas hasta igualar las cifras previas al inicio del ciclo, tendencia que podría aplicarse también al precio de la vivienda. La construcción de viviendas de protección repunta siempre en los periodos de crisis, mientras que la vivienda libre sufre importante reajustes. Cada uno de los periodos de agitación económica va precedido y acompañado de una batería de medidas que fomentan el desarrollo del sector de la construcción: los planes de desarrollo económico y social y la construcción del nuevo marco legal en materia urbanística durante el *desarrollismo;* la descongelación de los alquileres y la desgravación en la compra y la rehabilitación de viviendas, fuese cual fuese su destino tras la entrada en la CEE; y la ley del suelo de 1998 con la apuesta definitiva por la vivienda en propiedad, acompañada de la eliminación de la desgravación por la vivienda en alquiler, la aparición de cuentas ahorro-vivienda, la ampliación del plazo de los créditos bancarios, la bajada de los tipos de interés, etc.

La crisis actual es sin duda la más violenta de todas las crisis que ha padecido el país, en perfecta proporción con el tamaño de la burbuja inmobiliaria que la precede. Los años previos a la crisis se caracterizaron por un desarrollo residencial descomunal totalmente alejado de las necesidades de la población: entre 2000 y 2011 se construyeron 5,7 millones de viviendas con capacidad para 14 millones de habitantes. Dicho volumen es el equivalente a todas las viviendas construidas durante las décadas de 1960 y 1970 juntas, cuando más de siete millones de personas se trasladaron del campo a la ciudad. La dimensión del fenómeno ha quedado patente en las consecuencias del estallido de la burbuja, que han puesto de relieve lo absurdo del modelo inmobiliario desarrollado hasta el momento.

El modelo inmobiliario español ante el estallido de la burbuja

Los responsables del modelo productivo español nunca se preocuparon por el diseño de mecanismos que pudieran frenar, o al menos contener, los efectos de la burbuja, tampoco supieron

prever —aunque diversas voces críticas no dejaran de insistir en ello— las consecuencias que desencadenaría la megalomanía constructiva y el profundo endeudamiento de los hogares. En definitiva, las instituciones jamás anticiparon las consecuencias económicas, sociales y ambientales que ocasionaron la especialización productiva española y su burbujeante ritmo. De hecho, a los diferentes gobiernos que cabalgaron la ola ascendente del ladrillo les dio exactamente igual. Cegados por los beneficios del mercado inmobiliario, lo único que hicieron cuando llegaron las vacas flacas fue proceder a rescatar aquellos sectores que habían generado la crisis, socializar las pérdidas del ciclo inmobiliario y externalizar la responsabilidad de lo sucedido a las familias —ese reiterado «hemos vivido por encima de nuestras posibilidades»—. Aunque de un tiempo a esta parte los poderes públicos parecen haber cobrado conciencia de la catástrofe, sus diagnósticos no dejan de ser parciales. Por ejemplo, es significativo que en los preámbulos de los últimos textos legislativos[30] se justifiquen las reformas de la política de vivienda con un análisis que recoge, al menos en parte, algunas de las principales denuncias y advertencias que plantearon desde el principio diversos colectivos: sobredimensionamiento, infrautilización, estrangulación en las formas de acceso, ínfima tasa de alquiler libre e inexistencia del alquiler social. No obstante, este retrato, aunque cierto, queda muy lejos de la realidad al no incluir las graves consecuencias del desenlace de la burbuja: una marea de desahucios en el parque público y privado, un enorme stock de viviendas nuevas sin vender[31] o la existencia de desarrollos urbanos paralizados y sin expectativas de ser devueltos al mercado.[32] La administración tampoco se preocupa en sus textos jurídicos de

30. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016; Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas; Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

31. Ministerio de Fomento, *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2012* (Serie 2008-2011 revisada), Madrid, Ministerio de Fomento, 2014.

32. Julia Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*, Barcelona, Ambit Serveis Editorials, 2013.

la falta de financiación para acceder a la vivienda o el desplome de los precios en el mercado libre —lo que provoca que en algunas zonas las viviendas protegidas estén por encima de los precios de mercado—. El milagroso efecto de arrastre del sector inmobiliario, tantas veces fomentado desde las políticas públicas de vivienda, ha terminado llevando el caos a toda la sociedad, con consecuencias devastadoras sobre el conjunto de la ciudadanía, el territorio y la economía.

Las consecuencias económicas de la burbuja inmobiliaria

El estallido de la burbuja hizo saltar por los aires el sistema financiero español. En aquel momento, las necesidades de recapitalización de la banca se hicieron imperiosas. La situación europea no era mucho mejor. Azotada por los efectos de la crisis norteamericana de las *subprime,* los líderes de la zona euro decidieron implementar medidas excepcionales para intervenir en la economía; estaba en juego la estabilidad política y financiera de los países de la UE, y no sólo de España. Así, la dirección económica del club europeo diseñó un plan que aumentaría el poder de los Estados y sus competencias en materia económica en todo el orbe de la Unión. Pero ¿cuáles fueron las medidas a desarrollar? ¿Un aumento planificado de la inversión pública para amortiguar la más que probable espiral de desempleo? ¿Tal vez un proyecto para afrontar la situación de la población más golpeada por la crisis? En absoluto. La nueva batería de medidas tuvo como objeto asegurar la líquidez del mercado interbancario, recapitalizar las entidades financieras en quiebra y apoyar con recursos estatales el buen funcionamiento del orden económico. En el caso de España, que se encontraba en pleno pánico económico por su propia burbuja, la primera inyección de dinero público a la banca se produjo en 2008; la generosa suma ascendió a 100 millones de euros.[33] Según las cifras estimadas por ATTAC,[34] a principios de 2014 los

33. «El Gobierno avalará con 100.000 millones la deuda de la banca», *El País,* 13 de octubre de 2008, disponible en http://economia.elpais.com/economia/2008/10/13/actualidad/1223883177_850215.html

34. Guru Huky, «Os pasamos la factura del rescate a la banca española», *Attac Madrid,* 9 de enero de 2014, disponible en http://www.attacmadrid.org/?p=10599

españoles habíamos contribuido al rescate de la banca con 219.397 millones de euros, repartidos entre las inyecciones de capital destinadas, en gran parte, a las cajas de ahorros (87.397 millones de euros), las compras de activos (67.888 millones de euros), dentro de las que queda incluida toda la operación de la SAREB, y los avales del tesoro (64.112 millones de euros). En total, unos 12.830 euros por familia.

La creación en noviembre de 2012 de la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria o «banco malo», más conocida por sus siglas como SAREB, supuso el reconocimiento explícito del peso y la implicación que el sistema financiero español tenía en el mercado inmobiliario. Dicha sociedad recogió buena parte de los *activos tóxicos inmobiliarios* de las entidades bancarias más afectadas por la crisis, siendo su objetivo principal venderlos antes de 2027. A 31 de diciembre de 2012, la SAREB contaba ya con 77.034 inmuebles transmitidos, de los que 30.158 correspondían a viviendas, 30.050 a promociones en curso y 27.682 a inmuebles terminados y en venta. La SAREB, participada al 45 % por capital público del FROB,[35] adquirió los activos inmobiliarios que las entidades rescatadas no podían colocar a precio de mercado, que caso de efectuarse hubiera supuesto su quiebra inmediata. Además, aunque la venta de los activos se repartía entre el conjunto de miembros de la sociedad, entidades bancarias y FROB, el Estado avalaba la deuda contraída por la SAREB para pagar los activos tóxicos, incluidas las viviendas en manos de los bancos como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias.

---

35. El FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) fue creado en 2008 con el objetivo de gestionar y coordinar la reestructuración del sistema financiero español tras la irrupción de la crisis económica. El capital inicial del FROB fue de 9.000 millones de euros, cantidad que sería rápidamente ampliada con 6.000 millones adicionales. El 75% de la partida inicial fue con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (unos 6.750 millones, el Fondo de Garantía de Depósitos pondría los 2.250 restantes). Su misión principal, prestar apoyo a las entidades bancarias quebradas o débiles, se estructura a través de tres funciones: la gestión directa de las entidades afectadas, la recapitalización de las entidades financieras a través de diversos medios y la capacidad de recibir u otorgar préstamos en el mercado financiero u otras fórmulas de endeudamiento que permitan la captación de recursos. La Ley 11/2015 de 18 de junio de 2015, que dio origen al FROB, puede consultarse en: http://www.frob.es/es/Documents/BOE-A-2015-6789.pdf

El colapso del sistema inmobiliario y financiero puso de relieve, de manera explícita, las contradicciones de un modelo urbano y residencial del todo insostenible. Además de ser socialmente injusto, la trama de intereses envueltos en el mismo ha bloqueado hasta el día de hoy una posible salida de su lógica propietarista. Tras la fiebre del ladrillo y la ola de revalorizaciones patrimoniales, el pinchazo de la burbuja no ha podido dejar un paisaje más desolador: al ingente parque de viviendas vacías y secundarias «tradicionales», ahora tenemos que añadir un segundo grupo de inmuebles compuesto por todas aquellas casas nuevas que —al no venderse antes del estallido de la burbuja— jamás han estado habitadas. Por si esto fuese poco, a este conjunto también hay que sumar las viviendas que quedaron paralizadas en mitad del proceso de construcción —muchas de ellas abandonadas—. En 2014, las últimas estimaciones del Ministerio de Fomento hablaban de 535.734 unidades de vivienda nueva sin vender (Ministerio de Fomento, 2014), de las cuales un 49 % se concentraba en las provincias mediterráneas —gracias al efecto agregado de la turistificación litoral—. Durante el año 2009, en los momentos más intensos de la crisis, este stock llegó a la vertiginosa cifra de 649.780 viviendas. Cinco años después este parque seguía estancado con una venta de apenas 23.000 unidades al año. A diferencia del parque de vivienda secundaria generado en los años sesenta, la mayoría de estos inmuebles son propiedad de fondos financieros, inmobiliarias o grupos de inversión, incluido el patrimonio gestionado por la SAREB. Y aunque esta entidad posee una fuerte participación pública, la administración no ha querido regular —salvo con algún tímido gesto— las 100.000 viviendas de las que dispone. No hay duda de que una intervención pública sobre el patrimonio de la SAREB, un plan nacional de alquiler social, por ejemplo, hubiese revertido en un grado no desdeñable los efectos de la crisis minimizando la infrautilización del parque y garantizando el derecho a la vivienda. Lo mismo puede ser dicho sobre las propiedades de Bankia, rescatada por el Estado y bajo mando del FROB, dependiente del Ministerio de Economía; esto no ha servido ni para paralizar los desahucios ni para que concedan alquileres sociales en unas casas que, formalmente, han sido nacionalizadas.

Más allá del descomunal conjunto de viviendas que permanece sin uso, existe un problema relativo al suelo que suele

pasar desapercibido por su carácter técnico. Sin embargo, es un obstáculo de primer orden si quiere modificarse el *modelo urbano* y la vertiente propietarista de las políticas de vivienda en España. En el planeamiento vigente de muchas ciudades y municipios encontramos importantes *cantidades de suelo clasificado como urbanizable*, grandes porciones de terreno que no han podido desarrollarse durante la burbuja inmobiliaria. El problema concerniente a estos suelos radica en que, *salvo que su condición jurídica se modifique desde las administraciones locales,* están inevitablemente destinados a convertirse en ciudad por imperativo legal (como ya hemos señalado, España cuenta actualmente con suelo clasificado *con capacidad para 3,5 millones de nuevas viviendas*, suficiente para absorber el crecimiento urbano de los próximos cuarenta y cinco años).

La crisis borró de un plumazo el mito que presentaba la vivienda como una inversión segura. Si durante la burbuja esta aparecía como una «mercancía mágica» cuyo precio no podía bajar —como si pudiera permanecer ajena a las fluctuaciones económicas—, el shock de 2007 desmintió la banalidad de esta creencia a fuerza de depreciación. Desde el estallido de la crisis, el precio de la vivienda no ha dejado de devaluarse: según las estadísticas del *Consejo General del Notariado* en enero de 2010 el precio de la vivienda protegida superaba ya el de la libre en 7 de las 17 comunidades autónomas, registrándose la mayor diferencia en Canarias, donde la VPO era 350 €/m^2 más cara que la ofertada en el mercado. Durante los años 2012 y 2013, esta diferencia de precio llegó a superar los 700 €/m^2 en La Rioja, Navarra y Aragón. En septiembre de 2015, el precio de mercado de la vivienda seguía en caída libre: en cinco autonomías el precio de la VPO era superior, y sólo en Madrid, Valencia, Canarias y Baleares la diferencia entre viviendas libres y protegidas superaba los 400 €/m^2.

Las desastrosas consecuencias de la bubuja han forzado al Estado a modificar parcialmente sus políticas, que ahora parecen reorientarse hacia el fomento del alquiler y la rehabilitación. De hecho, *por primera vez desde los años sesenta han desaparecido las ayudas a la construcción y adquisición de viviendas de protección*. Ahora bien, y para no llevarnos a engaño sobre el alcance de estos cambios, las nuevas medidas no han abordado la modificación de las previsiones del planeamiento en

los distintos municipios del país. Diseñados en su mayoría para un contexto socioeconómico pre-crisis, los antiguos desarrollos están planteados sobre un modelo de vivienda de protección que ha desaparecido de la regulación fiscal, y por ende de los balances de los promotores, lo que complica aún más la posibilidad de su desarrollo. A esta situación se une la bajada del precio de la vivienda libre, que da pie a la modificación de la ley del suelo con la introducción de una moratoria de cuatro años en la obligación de la reserva —bajo ciertas premisas— de nuevas viviendas de protección.

Desde un punto de vista demográfico, la crisis del modelo inmobiliario español desvela todavía más irracionalidades. Las previsiones del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la evolución de la población estiman un importante descenso a corto y largo plazo: España perderá algo más de un millón de habitantes para 2029. En las comunidades autónomas con elevada densidad urbana, dicha pérdida estará vinculada con un saldo migratorio que habrá que contar en cifras negativas. En las áreas de mayor demanda residencial se destacan dos consecuencias: un incremento significativo del parque de viviendas no principal, tal y como sucediera en el periodo 1991-2001, escenario que precederá al *estancamiento definitivo del mercado inmobiliario*. Las proyecciones a largo plazo confirman esta tendencia, que señala un descenso de 5,6 millones de habitantes para 2064. Esta situación hará todavía más difícil colocar el stock de viviendas sin vender, y pone en tela de juicio la necesidad de los desarrollos definidos en el planeamiento vigente; salvo que el mercado inmobiliario vire definitivamente hacia la construcción de «ciudades fantasma» soportadas por inversores no menos espectrales capaces de encontrar rentabilidad en cualquier parte.

Como podemos ver, el derrumbe del sistema financiero ha revelado la profunda complicidad de este con el sector inmobiliario. Su papel no ha sido otro que el de facilitar el crédito para el negocio de la vivienda y el lanzamiento de toda suerte de macro-proyectos. Y ello sin importar la ineficiencia o inutilidad de estos. Buen ejemplo son algunas de las grandes infraestructuras públicas y privadas edificadas a lo largo de todo el territorio español durante la época dorada del ladrillo. En un contexto en el que la propiedad es la única forma de acceso a la vivienda, el crédito bancario se convierte en el peaje

obligatorio que cualquier familia debe pagar para materializar su derecho constitucional a la vivienda. Sin embargo, el mercado hipotecario no queda restringido al ámbito de los hogares. Como señala el informe *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo,*[36] a partir de la reforma de 1981 el mercado de las hipotecas comenzó a alimentarse también de la refinanciación de los créditos a través de la emisión de valores hipotecarios, suponiendo este mercado una de las principales fuentes de financiación de la banca española. Dicha reforma abría la puerta a la creación de fondos de inversión inmobiliaria que se sostienen especulando en el mercado hipotecario. Aunque los controles en España fueron algo mejores que en Estados Unidos, tal y como refleja la crisis de las *subprime*, la mera posibilidad de obtener mayor rentabilidad «empaquetando» valores hipotecarios permitió un incremento notable de la concesión de créditos bancarios con un alto riesgo. En 2007 se puso en marcha una nueva reforma de la legislación hipotecaria que, según señala el informe del Defensor del Pueblo, se realizó *a satisfacción de la industria bancaria*, incluyendo nuevos productos que contravenían incluso las indicaciones del *Libro Blanco* de la *Comisión Europea*.[37]

Del boom a la «desposesión colectiva»: las consecuencias sociales de la crisis

Mientras la burbuja se hinchaba con el combustible de crédito hipotecario, sucesivas rondas de apalancamiento y una espiral de endeudamiento desbocada —la demanda de vivienda y suelo llevó a la concesión de 1.768.198 hipotecas sobre fincas rústicas y urbanas sólo en 2007[38]—, tanto la adminis-

36. Defensor del Pueblo, *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2013, disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-04-Crisis-econ%C3%B3mica-y-deudores-hipotecarios-Actualizaci%C3%B3n.pdf

37. Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE*, Bruselas, 2007, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0807:FIN:ES:PDF

38. *INE*. Notas de prensa. Estadística de Hipotecas (Base 2003) Año 2007 y diciembre 2007, disponible en www.ine.es/daco/daco42/daco426/h1207c.pdf

tración como la mayoría de voceros del negocio inmobiliario negaban, día sí y día también, la posibilidad de la crisis. Como hemos podido ver, el grado de endeudamiento de los hogares era del todo insostenible al final del ciclo expansivo, de manera que cuando el motor de crecimiento se averió, quien frenó en seco fue la sociedad en su conjunto. No obstante, el colapso económico no se distribuyó de manera homogénea por el cuerpo social. En toda crisis hay ganadores y perdedores. Como hemos podido ver hace un momento, si alguien ganó —o al menos pudo salvar los muebles— fueron los sectores inmobiliario y financiero, sobre los cuales se priorizó una política de «rescate» y recapitalización. Había que proteger tanto la estabilidad financiera de España y la UE como el modelo económico de un régimen político que comenzaba a hacerse viejo a toda velocidad, el régimen del 78 —o, de otro modo, el turnismo PP-PSOE—. Quien pagó la bacanal del cemento y el ladrillo fueron los hogares, las clases medias y los estratos populares, sobre ellos cayó íntegro el peso de la burbuja desde todos los frentes posibles: ideológico, económico y político. Mientras el ciclo despegaba, las familias fueron retratadas como grandes contribuyentes al desarrollo del país, pero ahora, súbitamente, se habían convertido en una caterva de irresponsables que había vivido por encima de sus posibilidades, comprometiendo al mismo tiempo su economía y la de España. Pocos hablaban de las malas prácticas bancarias, de cómo se utilizaron diversos instrumentos financieros para evadir los controles del Banco de España o de cómo se había engañado a las familias que contrataban hipotecas. Se trataba de socializar las pérdidas económicas, justificar ideológicamente esta operación y tomar las decisiones políticas pertinentes para disciplinar los posibles desmanes del pueblo culpable.

Como pudimos ver cuando abordamos los mecanismos de la burbuja, esta no hubiera podido extenderse ni crecer tanto si no se hubiese capilarizado a través de las economías domésticas. El alza sostenida de los precios del mercado inmobiliario obligó a las familias a hacer un importante sacrificio económico para acceder a la vivienda. Según los datos de EUROSTAT, en 2005, el 46,4 % de los hogares españoles realizaba un esfuerzo excesivo para costear los gastos en vivienda, cifra solo superada por Chipre e Italia y que contrastaba notablemente con los datos de Francia (20,9 %) o Portugal

(23,5 %). En 2008, dicha cifra se incrementó hasta el 51,5 %. Un año después, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico[39] (OCDE) señalaba que España tenía las viviendas más caras de todos los países desarrollados en relación con los salarios existentes. Este excesivo precio podría haber sido un problema de menor calado si hubiesen existido alternativas a la propiedad para acceder a la vivienda. Incluso uno diferente si el stock y el nivel de construcción de viviendas se hubiesen ajustado a las necesidades reales. En una situación así, no es de extrañar que el estallido de la burbuja arrastrara consigo a gran parte de los hogares que estaban al límite de sus posibilidades económicas.

Gráfico 4. **Hogares con una gran carga financiera por países**

	España	Francia	UK	Irlanda	Alemania	Finlandia	Holanda	Suecia	DK
2005	46%	21%		23%	24%	20%	18%	13%	6%
2008	52%	30%	29%	24%	24%	20%	12%	10%	7%

Fuente: *Perspectives économiques de l'OCDE*, núm. 85, junio de 2009.

Como es lógico, la quiebra de los mimbres que sostenían el ciclo inmobiliario provocó un severo impacto en la renta de los hogares, desatando a su vez una escalada en las cifras del paro sin parangón histórico. Durante los años dorados (1994-2007) la tasa de actividad había crecido de un 51 % a un 60 %, generándose 8 millones de puestos de trabajo (se pasó de 12 a 20 millones). La cifras del desempleo reflejaban el idilio entre el crédito y el ladrillo: el paro llegó a reducirse a un impresionante

39. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, núm. 85, junio de 2009.

8,3 %. Este boyante escenario quedó reducido a cenizas a causa de la crisis. Durante los años posteriores a 2007 se destruyeron 3,6 millones de empleos, alcanzándose el récord de parados en 2013, con más de un 26 %,[40] unos seis millones de españoles se encontraban sin ocupación. Si bien las cifras actualmente han descendido por debajo de la barrera del 20 %, el incremento de la *desigualdad social* y la *precarización* de los hogares está siendo devastador. De hecho, podemos considerar ambas tendencias como *estructurales.* El trabajo ya no garantiza unos estándares mínimos de bienestar, ni siquiera permite la reproducción de la propia vida. Si analizamos quién ha pagado la crisis en términos salariales, las estadísticas despejan rápido las dudas: desde 2007 a 2016 los salarios más bajos han caído un 28 %, mientras que los de las clases medias lo han hecho en un 8 % (el salario medio habría descendido un 6,1 %).[41] Tras el largo ensueño de la España del ladrillo, hoy vemos surgir la figura de los «trabajadores pobres», atrapados tanto por la elevada temporalidad como por la depresión salarial. Una nueva clase para un espacio social fracturado.

Si observamos de cerca la distribución de la renta tras la crisis, vemos cómo las imágenes de una sociedad dividida, rota o fragmentada reflejan la realidad de la estructura social: si en 2006 el 10 % más rico poseía una renta 10 veces superior a la del 10 % más pobre, en 2015 esta renta superaba en 15 veces al sector poblacional más precario. En ese mismo año el decil más rico acumulaba ya casi una cuarta parte de la renta nacional (24,8 %), prácticamente lo mismo que el 50 % más pobre (26,3 %). La crisis ha hecho ricos a los más ricos y más pobres a la mayoría de la sociedad, especialmente a los sectores con menos recursos —el 10 % de la población más empobrecida sólo posee el 1,7 % de la renta—. Por otro lado, en 2014 España alcanzó la «honrosa» cuarta plaza en el ranking europeo de los países con mayor desigualdad de renta, tan sólo un año después un 28,6 % de la población se encontraba ya en riesgo de pobreza y exclusión (13,2 millones

---

40. Colectivo IOÉ, «Las políticas neoliberales agudizan la desigualdad social», *Página Abierta,* núm. 234, septiembre-octubre de 2014, disponible en http://www.pensamientocritico.org/colect1114.htm

41. Informe de Intermón Oxfam, *Bajan los salarios, crece la desigualdad,* noviembre de 2016, disponible en: http://oxf.am/Zuce

de personas).[42] Como mencionamos más arriba, estas tendencias se encuentran arraigadas en toda la sociedad: intentar revertirlas supondría adoptar medidas de choque contra la desigualdad, justo lo contrario de lo que ha hecho la administración tras la crisis con sus políticas de austeridad y recortes.

Debido al empobrecimiento de los hogares y a las desigualdades mencionadas, muchas familias se encuentran actualmente en situación de *pobreza energética.* Según el último informe de la *ACA* (*Asociación de Ciencias Ambientales*) para el año 2014,[43] uno de cada cinco españoles está en riesgo de padecer este tipo de pobreza. La carencia de recursos —ya hemos mencionado la polarización de la renta— ha hecho que buena parte de la población no pueda afrontar el pago de los recibos de gas y electricidad, lo que se traduce en que 5,1 millones de personas pasen frío en invierno. Si consideramos la evolución del recibo de la luz desde 2007 a 2015, la situación resulta dantesca: el gasto medio anual en electricidad y gas de las unidades familiares ha pasado de 700 a 1.000 euros tras un incremento del 42 %. Desde 2008 los recibos de la luz han aumentado un 73 % y los del gas un 67 % respectivamente. Los hogares, cada vez con menor capacidad económica, optan por retrasar el pago de las facturas o, directamente, se ven condenados a vivir sin calefacción y electricidad, poniendo en riesgo su salud al no poder conservar la vivienda en condiciones dignas. La pobreza energética se está convirtiendo en un asesino silencioso de la población: según la ACA, unas 7.100 personas mueren al año afectadas por este tipo de pobreza.

Los efectos de la recesión, el paro y la polarización social tienen su rostro más violento en los *desahucios,* sin duda la cara más cruel del modelo inmobiliario español. Una práctica depredadora que exacerba hasta lo inhumano las lógicas neoliberales de «acumulación por desposesión». Tras la burbuja, muchas de las familias que habían contraído un crédito hipotecario pasaron súbitamente a engrosar el ejército de

42. Ibídem.

43. S. Tirado Herrero, L. Jiménez Meneses, J. L. López Fernández, E. Perero Van Hove y V. M. Irigoyen Hidalgo Savary, *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. Asociación de Ciencias Ambientales* (ACA), Madrid, 2016, disponible en: http://www.niunhogarsinenergia.org/panel/uploads/documentos/estudio%20pobreza%20energetica_aca_2016.pdf

parados; sin recursos ni empleo, la situación pronto acabó por llevarles a no poder pagar la hipoteca. La administración obró como si se tratase de un conflicto entre privados sobre el que el poder público no debía intervenir, obviando las denuncias de irregularidades en los contratos hipotecarios, que luego se han ido demostrando en los juzgados. Así, las familias, sin ninguna cobertura, se vieron forzadas a abandonar su casa y —además— abonar las deudas derivadas del crédito. Los bancos recuperaban las casas en la subasta por un 50 % de su valor, mientras las familias debían la diferencia con su precio en la burbuja, por lo que la deuda restante resultaba impagable, a veces mayor incluso que el préstamo contraido al sumarse intereses de demora y otras comisiones. El objetivo no era otro que los bancos pudieran recuperar sus pérdidas a costa de los hogares.

Los datos oficiales, bastante dispares, son escalofriantes. Según el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), entre 2007 y 2013 se iniciaron un total de 523.607 ejecuciones hipotecarias.[44] El subsecretario de Estado de Economía y Competitividad cifraba entre 4.000 y 15.000 los desahucios sobre viviendas habituales que se habían producido entre 2008 y 2012. Para el mismo periodo, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca[45] estima que entre 2008 y 2013 se habían producido en España un total de 362.776 lanzamientos. Teniendo en cuenta la perspectiva más optimista (entre 4.000 y 15.000 lanzamientos), solo en los primeros cuatro años de la crisis económica entre 12.000 y 45.000 habitantes se quedaron sin su derecho constitucional a una vivienda digna: se ha dejado sin hogar a una población similar a la de Boadilla del Monte en el peor de los casos o a la de Valdemorillo en el mejor de ellos. Sólo durante 2014 se iniciaron más de 70.000 ejecuciones hipotecarias sobre viviendas en España, según el INE. En

44. Ricardo Méndez, Luis Abad y Julio Plaza, *Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España*, Madrid, Fundación 1 de Mayo, 2014, disponible en: http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NNws_ShwNewDup?codigo=4571&cod_primaria=1171&cod_secundaria=1171#.Wbzn29Fx3IU

45. Ada Colau y Adriá Alemany, «2007-2012: retrospectiva sobre deshaucios y ejecuciones hipotecarias en España, estadísticas oficiales e indicadores», Plataforma de Afectados por la Hipoteca, 2013, disponible en: http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/02/RETROSPECTIVA-SOBRE-DESAHUCIOS-Y-EJECUCIONES-HIPOTECARIAS-EN-ESPA%C3%91A-COLAUALEMANY1.pdf

la última fase de la crisis, se incrementaron notablemente los desahucios por alquiler. Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, suponen más de la mitad de los lanzamientos en vivienda (51,3 %) en el tercer trimestre de 2014.

Ante una coyuntura en la que los desahucios estaban desencadenando un verdadero desastre social y humano, la administración permaneció a la defensiva y en silencio, escudándose en «la legalidad» mientras avalaba la normalidad de las ejecuciones hipotecarias y los procedimientos policiales en el desalojo de las viviendas. Además de no poder pagar y deber al banco una cantidad a todas luces abusiva, familias enteras —niñas y niños incluidos— eran expulsadas de sus casas por la fuerza: lejos de «proteger al ciudadano», la policía y el Estado ponían sus recursos al servicio de los intereses de las entidades financieras. Tuvo que ser *la sociedad civil organizada* quien hiciese frente a esta barbarie. En 2009 se constituyó la Plataforma de Afectados por la Hipoteca[46] en Barcelona, un colectivo nacido para defender el derecho a la vivienda y confrontar la situación de *emergencia habitacional* en la que se encontraba —y se encuentra— la sociedad española. La PAH surgió como un exitoso experimento de *sindicalismo social* —horizontal, asambleario— en torno al conflicto por la vivienda, movilizando a través de campañas tanto a las familias afectadas por la tenaza hipotecaria como a los activistas de los barrios y las ciudades. Rápidamente, debido a la gravedad del problema, surgieron numerosas PAHs salpicando el mapa del Estado español: en 2017 existían alrededor de 290 distribuidas por todo el territorio. Si desde las instituciones y la ideología de la austeridad se intentó representar el endeudamiento familiar y los desahucios como un problema individual, la PAH consiguió señalar que este problema tenía poco de privado y mucho de colectivo: la sociedad había sido víctima de una estafa hipotecaria de inmensas proporciones, por tanto, estábamos ante un problema social con responsables —los bancos y el gobierno— que habían construido una forma de crecimiento económico *kamikaze,* invitando a todo el mundo al crédito hipotecario fácil al tiempo que ocultaban la existencia de la burbuja.

46. Portal de la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*: http://afectadosporlahipoteca.com/

Impulsada por la ola de movilizaciones que inició el Movimiento 15M en 2011, la PAH consiguió denunciar públicamente a las instituciones que empujaron el ciclo inmobiliario. Del mismo modo, la Plataforma logró visibilizar lo injusto de la Ley Hipotecaria española y la Ley de Enjuiciamiento Civil, ejes jurídicos del endeudamiento abusivo de las familias y los desahucios.[47] A través de grandes campañas —como la ILP por la vivienda digna de 2011 o la reciente ILP autonómica madrileña de 2017— el colectivo generó un amplio consenso social alrededor del derecho a la vivienda y la injusticia de los desahucios. Como veremos más adelante, el gobierno del Partido Popular tuvo que reaccionar jurídicamente ante las presiones de la plataforma y el clamor popular, si bien lo hizo de manera tardía, confusa e ineficaz. Pese a la intervención de la PAH, que frenó más de 2.000 desahucios, generó su propia Obra Social a través de la recuperación de inmuebles de grandes tenedores de vivienda —como Bankia y SAREB— y llevó a cabo diversas acciones y campañas, la cifra de desahucios por impago hipotecario y alquiler siguió siendo demoledora. En 2015, 67.000 personas fueron desahuciadas según el CGPJ, correspondiendo un 53 % (35.677) de las ejecuciones a desahucios por alquiler. En 2016 más de 63.000[48] fueron expulsadas de sus hogares, y de nuevo los desahucios por alquiler superaron a las ejecuciones hipotecarias —unas 34.000 personas perdieron su casa, un 54 % del total—. Aunque algunas comunidades autónomas y los llamados «ayuntamientos del cambio» han intentado poner freno a los desahucios, sus acciones todavía no han conseguido mitigar el problema, mucho menos resolverlo.

47. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentenció en marzo de 2013 que la Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000) vulneraba la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993 sobre protección a los consumidores, es decir, no se garantizaba a la ciudadanía la protección frente a las cláusulas abusivas que pudieran contener las hipotecas ni tampoco se permitía que los jueces interviniesen en los procedimientos de desahucio, a través de su paralización cautelar, por ejemplo.

48. Las estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias desde el año 2014 a 2016 pueden consultarse en el portal del Consejo General del Poder Judicial, disponible en http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/

Ante una situación social como la que acabamos de esbozar, es preciso poner de relieve lo injusto e irracional del marco jurídico, político, económico y fiscal español: mientras que por un lado expulsa a las familias de sus hogares, por otro no deja de engordar un gigantesco parque de inmuebles vacíos, agravando todavía más las necesidades habitacionales de la población al dejar este parque sin uso. Por otra parte, los desahucios se han producido y se producen no solo en el sector privado, sino también en el escaso parque público gestionado por la administración, tal y como recoge el *Estudio sobre viviendas protegidas vacías* del Defensor del Pueblo.[49] En un contexto como el español, en el que se ha accedido a la vivienda mayoritariamente desde la propiedad, resulta significativa otra de las causas de la desocupación del parque de protección que señala el mismo estudio: la renuncia del adjudicatario a la vivienda por no encontrar financiación o por el desplome de los precios en el mercado libre, lo que provoca que en algunas zonas las viviendas protegidas estén por encima de los precios de mercado. La debilidad de la estructura del parque y el absurdo de la política de vivienda se ponen de manifiesto cuando no se puede garantizar una vivienda digna a las familias desahuciadas. Gracias a movimientos como la PAH, los actos de expulsión tienen visibilidad en los medios de comunicación, el problema es que una vez son desalojadas las familias, sobre ellas se cierne un silencio casi absoluto. Además de la paralización de los desahucios, una medida fundamental para poner freno a esta catástrofe social como utilizar el parque vacío permitiría responder de manera inmediata y eficiente a los problemas habitacionales.

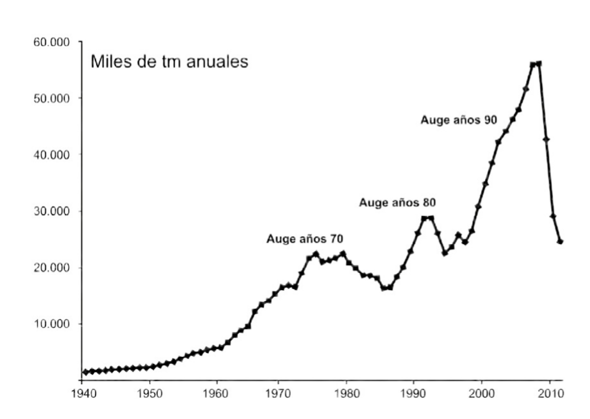
Desarrollo insostenible: un modelo de crecimiento devastador con el medio ambiente

El impacto de la última burbuja inmobiliaria sobre el paisaje de la Península y su medio ambiente ha sido devastador. Algunas cifras iniciales pueden darnos una primera medida de los efectos del «tsunami urbanizador» que azotó el país

49. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*, marzo de 2013, disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf

durante los años 1997-2007. Siguiendo a J. M. Naredo, si analizamos la *producción de cemento* desde 1940 hasta 2010, sobrevolando los momentos de mayor dinamismo inmobiliario para después compararlos con el frenazo en seco del último ciclo expansivo, podremos hacernos una idea general de los costes de la «época de oro» del ladrillo sobre la realidad ambiental.

Gráfico 5. **Volumen de producción de cemento (1997-2007)**



Fuente: J. M. Naredo, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011. Cit. en Carlos Jimenez Romera, Cristina Fernández Ramírez, «Casas sin gente, gente sin casas: el fracaso del modelo inmobiliario español», *Revista Invi,* núm. 82 (Vol 29), noviembre de 2014

Entre los años 2006-2007, España llegó a producir alrededor de *sesenta millones de toneladas métricas de cemento*, un récord únicamente superado por el hormigón, que alcanzó la titánica cantidad de *185 millones de toneladas* en el momento de máxima actividad del sector inmobiliario. Si se vertiese tal magnitud de cemento y hormigón sobre la superficie del Estado, este quedaría pavimentado por completo a razón de una hectárea aproximada de cemento y casi cuatro de hormigón.[50] Pero ¿dónde fue a parar toda esa ingente cantidad de materiales? La expansión inmobiliaria solo pudo alimentar su expansión a través de una masiva artificialización del territorio, es decir, a través del consumo de terrenos con

50. Óscar Carpintero (dir.), *El metabolismo económico regional español*, Madrid, Fuhem, 2015, p. 52.

usos no urbanos —muchos de ellos *agrícolas*— que la presión especuladora terminaría convirtiendo en espacios urbanos o en el emplazamiento de aparatosas infraestructuras.[51] Los débiles beneficios del mercado agrario y las abultadas expectativas sobre la revalorización de los terrenos, alentaron un febril proceso de reclasificación sobre el suelo rústico que transformó de *forma radical el paisaje y la biodiversidad del suelo de todo el país*. Huertas, zonas forestales, enclaves rurales y buena parte del patrimonio natural de los municipios de todas las regiones quedaron cubiertos por la costra gris de las nuevas edificaciones.[52] Aquellos terrenos que no llegaron a desarrollarse, paralizados por el estallido de la burbuja, se convirtieron en terrenos vacíos y sin uso. Estos antiguos campos y parcelas hoy descansan en un «barbecho» muy diferente del de la tradicional técnica agrícola: no reposan del arado para recuperar la humedad y acumular materia orgánica que enriquezca un nuevo periodo de siembra, sino que aguardan la llegada de un nuevo ciclo inmobiliario que los revalorice a golpe de urbanización.

¿A qué ritmo se artificializó el suelo durante la burbuja inmobiliaria? ¿Cuál fue el destino mayoritario de los suelos transformados? ¿A qué velocidad engulló la marea gris los espacios verdes? Siguiendo los datos del proyecto europeo *Corine-Land Cover,*[53] podríamos decir que entre los años 2000 y 2005 unas *27 mil hectáreas se transformaron anualmente* en suelo artificial, esto es, unas *tres hectáreas a la hora*. Esa cifra descomunal ilustra bien el absurdo constructivo de la época.

---

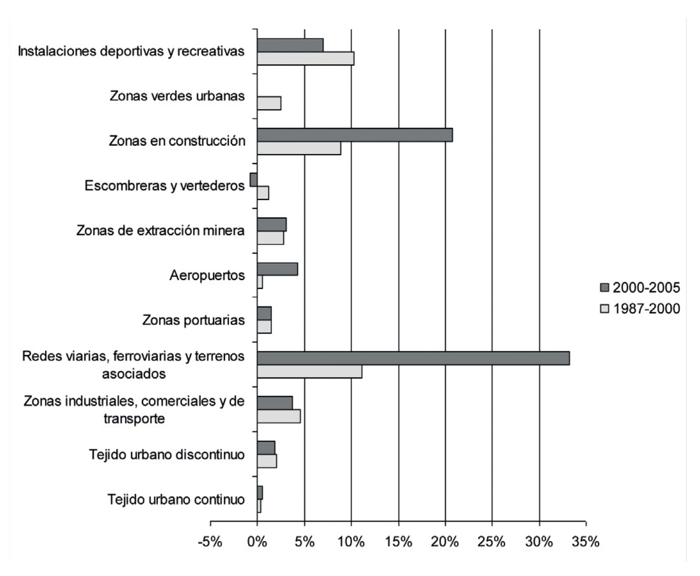
51. Realmente, la expansión de la burbuja constructiva sobre el territorio se produjo de dos maneras: o a través de la ingente artificialización del suelo señalada, o a través de la demolición de viejos inmuebles y la construcción de obra nueva sobre los terrenos, lo que implicaba también un importante consumo de recursos y un impacto en la ciudad consolidada.

52. La tasa de artificializacion de tierras agrarias entre los años 2000 y 2006 fue de 17.665 hectáreas al año; entre ambas fechas el 85 % de la superficie agraria perdida se debió a procesos de artificialización, siendo Andalucía, Castilla La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana las protagonistas de esta transformación del suelo agrario. *OSE* (2010), *Sostenibilidad en España,* Madrid, 2010, p. 324.

53. CORINE Land Cover (*Coordination of Information on the Environment*), también conocido por el acrónimo CLC, es un proyecto europeo que desarrolla la elaboración de una base de datos sobre uso del territorio en la UE. Se basa en la captura de datos de orden numérico y geográfico vía satélite.

A través del gráfico 6 podemos evaluar la aceleración de la transformación del suelo en España durante el boom, comparando dos periodos diferenciados, 1987-2000 y 2000-2005:

Gráfico 6. **Tasa de cambio de ocupación de suelos**



Fuente: Fernando Prieto del Campo, Mónica Campillo y Xavier Fontcuberta, «Cambios de ocupación del suelo en el Reino de España. Primeros análisis a partir del proyecto Corine Land Cover 2006», *Sin Permiso*, junio de 2010.

Huelga decir que cuando hablamos de «artificialización» o «sellado del suelo» nos referimos a un *proceso que transforma las superficies urbanizadas de manera casi irreversible*. Los terrenos que albergan edificaciones o infraestructuras del tipo que fueren, difícilmente pueden recuperar su estatus previo: ya se trate de zonas de uso agrícola, espacios agrestes o costeros, el impacto ecológico sobre los suelos es definitivo. Además de revestir una gravedad ambiental incalculable, estas dinámicas ofrecen un índice global de las externalidades negativas de la última burbuja y, en un sentido más estructural, del modelo productivo español inaugurado en el desarrollismo —único en su género como ejemplo de «desarrollo insostenible»—. Si analizamos más de cerca el gráfico 6, vemos cómo entre 1987 y 2005 el incremento de

la superficie artificializada del Estado fue del 54 %, duplicándose el ritmo de transformación durante el periodo que abarca la expansión inmobiliaria: aeropuertos, instalaciones recreativas y —sobre todo— el desarrollo de infraestructuras viarias (166 %) y zonas en construcción (173 %) fueron los destinos mayoritarios de los suelos convertidos durante este último ciclo en relación con el periodo de 1987-2000.

Fruto de los excesos constructivos de esta fase, numerosas edificaciones y desarrollos pasaron a engrosar la vergonzosa lista de «elefantes blancos» que salpican toda la península, auténticos monumentos al sobrecoste, la irresponsabilidad y la corrupción. Por su inutilidad y presión sobre el entorno, cabría enumerar de manera impresionista algunos de los más destacados: el aeropuerto de Castellón en la Comunidad Valenciana —estructura fantasma durante muchos años—, el infrautilizado aeropuerto de Castilla La Mancha, la inservible Ciudad de la Justicia madrileña o ejemplos ecológicamente más perniciosos, como el del hotel ilegal del Algarrobico, en pleno parque natural de Cabo de Gata (Almería), o la urbanización ilegal de la Isla de Valdecañas, edificada sobre un espacio protegido en medio del embalse de Valdecañas (Extremadura). Si se quiere hablar de autopistas, habría que mencionar la AP-7 en Alicante, cuyo tráfico habitual es muy inferior a su capacidad, o todo el nudo de las carreteras radiales que circunda la corona metropolitana de Madrid, escasamente utilizado.

El gráfico 6 arroja otros datos relevantes que hacen referencia al débil crecimiento de la «ciudad compacta» y al incremento de las *conurbaciones difusas* (*urban sprawl*), muy exigentes en relación con el consumo de recursos y, por tanto, generadoras de huellas ecológicas más agudas. Por decirlo esquemáticamente, las «ciudades difusas» se conforman a través de enclaves urbanos de baja densidad y sin masa poblacional suficiente para albergar usos y servicios imprescindibles para el desarrollo de la vida urbana, como equipamientos, zonas de comercio de proximidad, incluso transporte público, lo que provoca que la actividad urbana y productiva se encuentre distribuida y separada por grandes distancias (áreas comerciales, áreas residenciales, polígonos industriales, servicios sanitarios, espacios educativos, etc.). Las «partes» de esta pseudo-ciudad solo pueden unirse a través de amplias redes viarias de uso intensivo, donde el

automóvil es prácticamente obligatorio y el transporte público resulta poco eficaz. Estamos ante un modelo urbano social y espacialmente segregado, en el que la población se encuentra compartimentada y clasificada por renta. La *mezcla social* típica de las ciudades compactas o «verticales», donde los ciudadanos comparten un espacio de interacción común, se ve abolida a través de la espacialización y fragmentación de la ciudad en áreas inconexas. Volviendo a la cuestión del impacto ecológico de estos enclaves, el uso cotidiano del coche, la expulsión continuada de gases a la atmósfera, el consumo de materiales y energía, junto con el alto consumo de suelo que necesitan, hacen de esta tipología de ciudad un sumidero de recursos muy contaminante.

Si tuviésemos que señalar sobre el mapa de la península las regiones que han concentrado mayores desarrollos inmobiliarios —por tanto, los lugares donde se ha consumido más suelo—, cabría hablar de dos franjas geográficas distintas: una interior-sur, con Madrid y Andalucía a la cabeza, y otra litoral-mediterránea, con Cataluña y la Comunidad Valenciana como grandes exponentes de la expansión del ladrillo. De hecho, la costa mediterránea llegó a acumular el mayor número de viviendas iniciadas en la fase de apogeo de la burbuja, lo que ha generado consecuencias catastróficas en términos ambientales.[54] Si bien nos hemos referido sobre todo al impacto ecológico de la conversión de suelos agrícolas y rústicos en terrenos urbanizables, algo similar cabría decir también en relación con la costa. Como ha denunciado Greenpeace, Málaga, Alicante, Barcelona y Valencia han sido las provincias donde más se ha urbanizado el territorio costero en los años de expansión.[55] El atractivo turístico tradicional de la costa española hizo de ella un negocio tremendamente lucrativo para los promotores del ladrillo y el sector hostelero, una empresa tan exitosa que —alimentada por la especulación— acabaría incrementando aún más la presión sobre unos ecosistemas litorales que se encuentran en

54. Entre 1996 y 2006 se iniciaron en Cataluña alrededor de un millón de viviendas, mientras que en la Comunidad Valenciana se comenzaron unas 913.000. Carpintero, *El metabolismo económico regional...*, p. 106.

55. Greenpeace, *Premios burbuja de oro,* agosto de 2013, disponible en http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/GP_DTC-burbuja-inmobiliaria.pdf

serio riesgo de desaparecer. Solo hace falta darse un paseo por la playas de municipios costeros como Calpe (Alicante), Chiclana de la Frontera (Cádiz), Cubelles (Barcelona), Cullera (Valencia), Oropesa (Castellón) o Sagunt (Valencia) para observar de cerca cómo el turismo y el cemento han cercado las playas. El litoral mediterráneo y parte del atlántico-andaluz se convirtió durante el boom inmobiliario en un nicho de negocio que, a día de hoy, sigue manteniendo esas mismas inercias, las de un espacio sobre-explotado y turistificado. Marbella, en la provincia de Málaga, quizá sea uno de los ejemplos más devastadores en cuanto a urbanización desproporcionada y destrucción de patrimonio natural: más del 90 % de su litoral está urbanizado.

Más allá de los factores mencionados, existen otros dos elementos que pueden ofrecernos una perspectiva más amplia del impacto ecológico de la burbuja. El primero hace referencia al desarrollo de infraestructuras viarias y comunicaciones, que —como vimos— observó un crecimiento megalomaníaco durante el periodo del boom, mientras que el segundo, estrechamente asociado al primero, alude a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). El modelo territorial fomentado por el crecimiento inmobiliario desaforado, forjado sobre la base de expansiones urbanas constantes, promovió una cimentación exhaustiva del suelo con autovías y autopistas, a fin de conectar núcleos de población y diferentes áreas de servicios. Frente a la vieja ideología del «atraso español», en relación con la red de carreteras y el transporte, mencionada en todos los planes de infraestructuras, incluido el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte* (PEIT) de 2005,[56] España llegó a ser en 2010 el país líder de Europa en cuanto a red viaria (165.466 km totales y 15.621 km sólo en vías de alta capacidad), a lo que habría que agregar unos 2.665 km de AVE —otro fulgurante récord que nunca se ha correspondido con el ínfimo flujo de pasajeros que emplea habitualmente dicho medio de transporte—. Con la excusa de una supuesta creación «automática»

56. Para un análisis completo del peso de las infraestructuras en la economía española, el gasto y el impacto medioambiental, recomendamos Paco Segura, «Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis» en Observatorio Metropolitano (ed.), *Paisajes devastados*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2013.

del empleo —un argumento nunca demostrado— y un falso déficit en las infraestructuras, el Estado realizó una descomunal inversión en carreteras y vías férreas, muchas veces sin elaborar unos cálculos mínimos sobre su sostenibilidad en términos de costes, beneficios e impacto ambiental. Las consecuencias de esta dinámica sobre el suelo han sido brutales, como se ha visto, pero no han sido menores en cuanto al grado de emisión de agentes contaminantes.

El incremento de las carreteras ha aumentado el volumen total de la circulación, y el modelo urbano difuso ha privilegiado a su vez el automóvil frente a cualquier otro medio de locomoción. Si en el año 2000 había ya 17 millones de vehículos privados, en 2010 esta cifra aumentó a 22 millones. Analizando los datos de emisiones de dióxido de carbono desde mediados del siglo pasado hasta el estallido de la burbuja en 2007, podemos ver cómo estas se han incrementado exponencialmente: de 22 millones de toneladas pasaron a 344 millones.[57] Sólo el pinchazo de la burbuja ha hecho disminuir esta ingente magnitud de emanaciones sobre la atmósfera —lo que revela, una vez más, la insostenibilidad del modelo inmobiliario español—.

Aunque no vamos a realizar un análisis detallado, el *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda* (PITVI) de 2012-2014,[58] diseñado por el gobierno del Partido Popular en el periodo post-burbuja, no corrigió en absoluto las tendencias del viejo PEIT, antes al contrario, las profundizó. Lejos de amortiguar los costes del último ciclo inmobiliario, este plan insiste en la reiterada fórmula «mayor inversión en infraestructuras = más empleo y crecimiento económico». La inversión en infraestructuras públicas es una forma tradicional de contrarrestar los efectos negativos del estallido de la burbuja inmobiliaria. Una fórmula que por repetirla no se convierte en verdadera. No dejan de llamar la atención los objetivos del documento, que perseveraban en la construcción de carreteras, autovías y en el ensanche de la red ferroviaria: del total variable de la inversión del plan, entre 144.826 y 119.720 millones —dependiendo de si la coyuntura es o no favorable— el 39 % estaba

57. Carpintero, *El metabolismo económico regional...*, p. 56

58. Ecologistas en Acción, «El PITVI: un despilfarro de 140.000 millones en infraestructuras», disponible en: http://www.ecologistasenaccion.org/article27263.html

destinado a ferrocariles y el 29 % a carreteras. ¿Qué sentido tenía ampliar la red de carreteras del líder europeo en pavimentar su territorio? ¿Y para qué aumentar unas comunicaciones infrautilizadas, «rescatadas» y puestas en concurso de acreedores como las radiales? ¿Qué razones económicas mínimamente convincentes podrían argüirse para reanudar un proyecto de artificialización de suelos que sin duda aumentará la emisión de gases tóxicos? ¿Quién se hará cargo de las externalidades negativas de un proyecto de este calado? A buen seguro todas esas externalidades —ya sean económicas o ambientales— se socializaron sin más sobre la ciudadanía.

En definitiva, el modelo inmobiliario español ha generado un «paradigma de crecimiento» al que podríamos tildar de *desarrollo insostenible*. Consumo masivo de suelos, cimentación titánica del territorio, ordenamiento urbano irracional, fomento de conurbaciones difusas —es decir, de un urbanismo de elevado coste en términos de recursos y energía— y destructor de las áreas litorales y del patrimonio natural. Si a todo esto le agregamos la ineficiencia de parte de las infraestructuras construidas durante la expansión de la burbuja, y le sumamos la infrautilización del parque residencial existente —algo, si cabe, más delirante aún— el cuadro esbozado es bastante sombrío. Aunque la producción de cemento hoy se encuentre en los niveles de los años sesenta —lo que revela la imposibilidad momentánea de generar otra burbuja constructiva— las inercias del modelo siguen perpetuándose. Ciertamente, el gobierno está modificando sus planteamientos en relación con la política de vivienda —implementando medidas para la rehabilitación y la regeneración urbana—, pero este viraje de timón llega tarde y, además, no implica en absoluto —como hemos visto al hilo del PITVI— una reorientación real del modelo productivo que está en la base del gigantismo del parque inmobiliario y la destrucción ambiental generada. Comparada con la construcción, la rehabilitación es una mejor opción ecológica y económicamente: no sólo el uso de materiales y el consumo de energía es muy inferior al desarrollo de vivienda nueva, sino que, en principio, es una medida regeneradora que debería respetar el tejido consolidado; un «respeto» que ni mucho menos es automático, sino que debe ser legislado.[59]

59. En materia de rehabilitación, España está a la cola de los países analizados. Sólo en Francia, cuyo volumen de rehabilitación es menor que en países

Ahora bien, revertir o mitigar una situación ambiental tan compleja como la descrita, requeriría un proyecto de ámbito nacional, un esfuerzo integral que reforzase los poderes del planeamiento y la ordenación territorial bajo un prisma alejado de las prácticas que han desembocado en la degradación ecológica actual. Esto implicaría reelaborar los planes sobre infraestructuras y urbanismo desde un prisma ecosocial —mejor gestión del transporte, leyes de movilidad eficaces, frenos a la construcción, una política que penalice las emisiones de CO_2, fomento de la rehabilitación, utilización del parque de viviendas vacante, etc.—, así como poner un límite a la proliferación de enclaves difusos, un verdadero cáncer[60] en cuanto al consumo de recursos y la potenciación de la segregación social.

¿Derecho a la vivienda o derecho a la especulación? Políticas y herramientas públicas tras el estallido de la burbuja

La respuesta del gobierno español al estallido de la burbuja fue —como poco— lenta, desigual e ineficaz. Aunque se desarrollaron diversas medidas para paliar los efectos de la crisis, el retraso en la toma de decisiones y la escasa audacia política, sobre todo en lo que concierne a las consecuencias sociales del shock inmobiliario, no hicieron más que reiterar la falta de voluntad de las distintas administraciones por reconducir las políticas de vivienda. En su gran mayoría, las propuestas desarrolladas desde el PSOE y el PP tuvieron como objetivo «salvar» al sector inmobiliario y al sistema bancario, ya fuese a través de inyecciones de capital o intentando compensar las pérdidas con disposiciones jurídicas favorables para los causantes de la crisis. Mientras los agentes que provocaron el descalabro económico eran tratados por la administración con grandes dosis de liberalidad, la ciudadanía fue abandonada.

---

como Holanda, Suecia o Reino Unido, el número de viviendas rehabilitadas es mayor que el número de viviendas construidas. Véase gráficos 4 y 5.

60. José Manuel Naredo establece una sugerente comparativa entre el melanoma y la construcción de ciudad en forma de conurbación difusa en José Manuel Naredo y Antonio Montiel Márquez, *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona, Icaria, 2011, p. 21.

Como vimos más arriba, la ideología oficial de los grandes partidos —orquestada con un claro consenso orgánico— intentó enviar un mensaje culpabilizador a toda la sociedad: el país *había vivido por encima de sus posibilidades*. Ex ministros del PSOE, como José Blanco, o políticos del PP, como el ex presidente de la Generalitat Valenciana, José Fabra, se dedicaron a radiar este mensaje por todos los medios —más tarde se sumarían figuras más prominentes—. El objetivo era cargar sobre los hombros de la sociedad civil el peso de la crisis, disciplinando moralmente a la ciudadanía e intentando evitar una crisis de legitimidad. Si bien este marco político y comunicativo no pudo ganar la contienda social gracias al 15M y la PAH, buena parte de las reformas jurídicas en materia de vivienda llevaban implícito este sesgo culpabilizador. Frente a medidas estructurales como el fomento del alquiler social o la creación de un parque público de viviendas, el PSOE inició la regulación del desahucio exprés y agilizó los lanzamientos. Por su parte, el Partido Popular elaboró medidas de «mínimos» para proteger a los deudores hipotecarios —medidas débiles y más que cuestionables—, aunque tampoco dudó en recortar derechos y aplicar una lógica harto punitiva con la población afectada: criterios restrictivos y estigmatizadores para «optar» a la suspensión de los lanzamientos, eliminación de las ayudas al alquiler para jóvenes, reducción del plazo mínimo del contrato de alquiler, regulación del desahucio exprés en relación con los alquileres, etc. Quizá la acción que mejor resuma la actitud del gobierno del Partido Popular, en relación con el derecho a la vivienda, fuera la interposición del recurso contra la Junta de Andalucía y el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda. Esta ley incluía mecanismos ya operativos en Europa para establecer diagnósticos sobre el parque de viviendas vacías y reactivar su uso. La generalización de esa ley hubiese permitido atajar los efectos de la crisis con una alternativa habitacional sólida. Pero el mercado manda, y lo que terminó por defenderse fue el derecho a la especulación de las élites y la oligarquía económica.

El gobierno ha seguido perpetuando diversos mitos a la hora de plantear posibles salidas a la situación. Nos referimos a creencias espurias e ideológicas de cuño neoliberal, tales como que el sector privado garantiza «por sí mismo»

el acceso a la vivienda, o que una mejora del sector inmobiliario posibilitaría —no se sabe muy bien cómo— la salida de la crisis económica. Resulta paradójico, sobre todo a la luz de los efectos de la burbuja, que los mismos ideologemas del boom inmobiliario continúen funcionando como ejes estructurales del diseño de nuevas normas jurídicas. Actualmente el modelo en las políticas de vivienda está girando hacia el fomento del alquiler y la rehabilitación del parque edificado. La gran pregunta es si realmente esta apuesta pasará por un cambio de modelo o si de nuevo se tratará de reformas inevitables que van destinadas a brindar nuevas oportunidades de negocio al sector.

El abandono de la ciudadanía:
la posición del Estado frente a los desahucios

Tras el estallido de la crisis, el incremento de las ejecuciones hipotecarias y los lanzamientos no tardó en llegar. Entre 2006 y 2008 el número de ejecuciones se había multiplicado por más de tres: pasó de 17.622 a 58.686. A finales de 2008 se plantearon las primeras medidas para abordar el problema: una moratoria en el pago de la mitad de la cuantía mensual del recibo de la hipoteca en el caso de desempleados, autónomos o pensionistas de viudedad, prórroga que tenía como fecha límite diciembre de 2010. Sin embargo, esta posibilidad quedaba condicionada al beneplácito de la entidad financiera, que posponía el pago íntegro de la deuda al año 2011. Es significativo que en este mismo texto[61] se extendieran temporalmente los beneficios fiscales derivados de las cuentas ahorro vivienda, junto con los de los propietarios de vivienda que soportaran créditos hipotecarios para el pago de vivienda habitual.

En 2011, año de la segunda batería de medidas, la situación económica no sólo no había mejorado, sino que volvió a empeorar. El número de ejecuciones hipotecarias se multiplicó por cinco respecto de las cifras de 2006; muchas de ellas correspondían a familias que estaban perdiendo su vivienda habitual. Las consecuencias de las ejecuciones y los

61. Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A -2008-19437

lanzamientos, respaldadas por el marco legal, comenzaron a poner de manifiesto que la situación era crítica: además de perder su vivienda, los hogares mantenían la deuda con el banco por la diferencia entre el precio del préstamo y lo que se pudiera recuperar en la subasta —siempre con una tasación previa que recogía la caída de los precios del mercado—. Además, la deuda se incrementaba con los intereses de demora por haber dejado de pagar el crédito. Por otra parte, las costas del juicio suelen correr a cargo del deudor, y las entidades bancarias pueden embargar los ingresos del hogar por encima del salario mínimo interprofesional.[62] En algunos ayuntamientos, se reclamaba a los deudores el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos urbanos, como si efectivamente el hogar hubiese experimentado un incremento de renta cuando lo que sucedía era justo lo contrario. Por aquellas fechas, las propuestas del gobierno se limitaron a ampliar el límite de los posibles ingresos a embargar,[63] y establecieron que en la subasta se recuperarse al menos el 60 % del valor de tasación de la vivienda.

En marzo de 2012 se aprobó el Código de Buenas Prácticas Bancarias, al que, tal y como señalaba la exposición de motivos, *las entidades de crédito podían adherirse voluntariamente.* Se establecían tres fases dentro del proceso de ejecución, de manera que si existía acuerdo entre deudor y acreedor, no fuera necesario llegar al lanzamiento: dichas fases comprendían la reestructuración de la deuda, una quita sobre el conjunto del crédito y, finalmente, la dación en pago —una demanda básica del movimiento por la vivienda—. Como se ve, las reformas legislativas se plantearon desde la óptica de los intereses del sistema bancario, dando carta de naturaleza jurídica a una falsa situación de igualdad entre las familias que perdían su hogar y las entidades de crédito. Dejando a un lado que el crédito fuese concedido dentro de lo razonable, o que el acceso a la información fuera equitativo en la transacción, resulta sorprendente que el riesgo en la firma de un compromiso económico recaiga únicamente en una de las partes, siendo esta además la más débil.

---

62. 641,40 euros para el año 2011 en todo el territorio español.

63. 1.5 el SMI, más un 30 % por cada miembro sin ingresos o con ingresos inferiores al SMI. Para una familia de 2 adultos y 2 niños, donde solo uno de ellos cuente con ingresos supone 1.346,4 euros.

No fue hasta pasados seis años desde el inicio de la crisis económica[64] cuando el gobierno se vio obligado a establecer de forma normativa la moratoria de dos años en las ejecuciones hipotecarias, ignorando la voluntad de las entidades de crédito. No obstante, la definición de los colectivos especialmente vulnerables que podían acogerse a la medida era perversa: además de las condiciones económicas que habían de cumplir las familias, las tipologías de hogares respondían a criterios en los que debía acreditarse un número de desgracias suficiente para poder optar a la moratoria: discapacidad o dependencia, violencia de género o parados sin prestación; además de familias numerosas, familias monoparentales con dos hijos o aquellas con un hijo menor de 3 años a cargo. Esta norma incluía una nueva subida del límite mínimo sobre el valor de tasación, hasta el 75 %, y una medida reclamada hasta la saciedad: la creación del fondo social de viviendas a partir del parque sin uso en manos de los bancos. No obstante, el texto sólo incluía la intencionalidad de hacerlo, no establecía mecanismos, ni plazos o criterios concretos. El convenio firmado con el sector bancario en enero de 2013, puso a disposición unas 5.891 viviendas en toda España. Hay que recordar que esa es la misma cantidad de las viviendas de alquiler público que se vendieron en Madrid y que solo la SAREB contaba con 77.034 inmuebles transmitidos, correspondientes únicamente a los activos tóxicos de algunas de las antiguas cajas de ahorro.

El último intento de ofrecer una medida para contrarrestar las consecuencias de la crisis fue la ley de segunda oportunidad,[65] aprobada definitivamente en julio de 2015. De nuevo, el objetivo para la redacción de la ley no parecía partir de la intención de salvaguardar ni al ciudadano ni a las familias, sino simplemente su capacidad productiva generadora de nuevos recursos económicos que contribuyeran a la milagrosa recuperación. Tal y como señala la exposición de motivos: *los mecanismos de segunda oportunidad son desincentivadores de la economía sumergida y favorecedores de una cultura empresarial que siempre redundará en beneficio del*

64. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

65. Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

empleo. Desde esa perspectiva, se ampliaba la moratoria hasta 2017[66], los criterios sobre los colectivos especialmente vulnerables se mantenían, con la salvedad de la inclusión de personas mayores de 60 años dentro de la tipología de edades. También se revisaba de nuevo el código de buenas prácticas bancarias, que seguía siendo voluntario, y se flexibilizaban los acuerdos extrajudiciales. Por supuesto, las medidas desarrolladas a nivel estatal no recogían ninguna de las propuestas esbozadas por colectivos sociales, ni tan siquiera las señaladas en informes redactados por instituciones públicas, como el Defensor del Pueblo.

La respuesta a lanzamientos y desahucios fue muy distinta tanto en los diferentes niveles de la administración como a lo largo del territorio español. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid —gobernada por el Partido Popular— modificó su ley del suelo para permitir la venta del escaso parque público existente, reforzando así el desastre. En 2013, el IVIMA se deshizo de casi 3.000 viviendas que fueron a parar a manos de fondos buitre. En el caso del patrimonio del Ayuntamiento de Madrid, Ana Botella permitió la venta de unas 1.860 viviendas públicas. Viviendas que —y este es un hecho que hay que subrayar— estaban habitadas. Tras la venta, los residentes dejaron de tener derecho a las ayudas públicas que les permitían pagar el alquiler, ya que estaban condicionadas a la ocupación de una vivienda gestionada por el IVIMA o la EMVS, y acabaron siendo desahuciados de sus casas. Frente a este tipo de gestión neoliberal existen contraejemplos sociales como el de Andalucía, que con una de las tasas más altas de ejecuciones hipotecarias por cada 1.000 habitantes en 2014 (1,94, detrás de Canarias, Comunidad Valenciana y Murcia) fue de las primeras comunidades autónomas en reaccionar ante esta situación. En abril de 2013 se aprobó el Decreto ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda y en octubre la ley que lo sustituye. Ambos textos fueron

66. El Real Decreto-ley 5/2017 del 17 de marzo extendió la moratoria hasta 2020. Este decreto amplía también los supuestos de especial vulnerabilidad de la ley previa: familias con hijos menores de edad, monoparentales con hijos a cargo, unidades familiares con situaciones de desempleo, enfermedad grave, violencia de género, discapacidad o dependencia. Para estos casos también se agrega la posibilidad de facilitar el alquiler reducido de las viviendas ejecutadas.

recurridos por el gobierno de España y admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, con la consecuente paralización cautelar de su aplicación. Dos de las iniciativas más recientes son la Ley de Vivienda del Parlamento Vasco y la Ley que regula el impuesto de viviendas vacías en Cataluña.

El rescate al sector: SAREB y SOCIMIS

Como se ha visto, las «medidas sociales» dispuestas por las distintas administraciones para afrontar el colapso económico siempre tuvieron como punto de partida las necesidades de los sectores inmobiliario y financiero. Este enfoque, preso del contradictorio objetivo de mejorar tanto las «condiciones económicas» para los sectores mencionados como el bienestar social, alcanzó uno de sus punto más altos con las leyes que permiten la entrada de los fondos de inversión sobre el parque público. En octubre de 2009 se aprobó la Ley que permitía la creación de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, más conocidas como SOCIMIS. Con la excusa de promover una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, el texto jurídico buscaba impulsar «nuevos modelos de inversión» que proporcionasen una respuesta adecuada a las necesidades del mercado, de modo que este mantuviera su dinamismo y se minimizaran los impactos negativos de los ciclos económicos. No se trataba de otra cosa que de favorecer la atracción de capitales internacionales a través de la especialización económica española por antonomasia: la sobre-explotación inmobiliaria. En este caso, el bienestar prometido vino de la mano de un nuevo instrumento de inversión cuyo *objetivo era el mercado de alquiler*, y que cuenta no sólo con *beneficios fiscales sobre el impuesto de sociedades*, sino con la *exención en la tributación de los dividendos percibidos por los socios*. Basta incluir SOCIMI en internet para que surjan montones de artículos hablando de las «amplias posibilidades de la herramienta», así como de las jugosas rentabilidades que puede llegar a generar. Las medidas desarrolladas desvinculan definitivamente el patrimonio construido del destino para el que fue creado: albergar a la población o las actividades productivas dentro de un entorno urbano concreto. Esta situación excede y sobrepasa claramente los límites que el artículo 33 de la Constitución Española establece para la propiedad privada: su función social.

SOCIMIS y SAREB no han sido las únicas herramientas desarrolladas para engrasar los sectores inmobiliario y financiero, depurando sus áreas de negocio durante la crisis. Tenemos otros ejemplos importantes en las modificaciones de la regulación urbanística y el reajuste de las obligaciones de propietarios y promotores de suelo. El desplome del precio de la vivienda libre y su aproximación al de la vivienda de protección, dio lugar a una moratoria de cuatro años de carácter estatal que eximía de la reserva del 30 % de edificabilidad para las viviendas de protección. El tiempo límite de aplicación de la medida es 2017 en todos aquellos municipios donde se produzca este desajuste en el precio, y también donde existan viviendas con algún tipo de protección y sin vender, equivalentes a la mitad de las mínimas previstas por ley. Es decir, la solución planteada pasa por «esperar a ver si pasa la tormenta». El Informe del Defensor del Pueblo sobre viviendas protegidas vacías ya señalaba que una de las causas principales de la desocupación del parque es la renuncia del adjudicatario por problemas de financiación. En la medida propuesta lo fundamental no es si esas viviendas, subvencionadas en parte con dinero público, son necesarias o económicamente accesibles. *Lo importante es si los promotores pueden o no recuperar su inversión.*

Otro de los «grandes inventos» para impulsar la actividad inmobiliaria ha sido la rebaja en las cesiones de equipamientos y espacios libres públicos. Tanto los equipamientos como los espacios públicos son elementos vitales dentro del conjunto urbano: aglutinan las áreas de convivencia, esparcimiento y los servicios públicos imprescindibles para el desarrollo de la vida en la ciudad. Un ejemplo en estas políticas de cesión está en la Ley del Suelo de 2001 de la Comunidad de Madrid, que marcó las cesiones para redes públicas en 120 m^2 por cada 100 m^2 de superficie lucrativa. Tras sucesivas rebajas, actualmente la medida estándar se sitúa en 50 m^2 —superficie que desciende todavía más con el proyecto de ley de 2017—. El estándar de cesión que la ley establece responde, al menos, a dos parámetros diferentes: por un lado, la proporción de espacios públicos con la que se asegura una mínima calidad de vida en la nueva ciudad que se construye; por otro, la obligación del promotor de devolver a la comunidad las plusvalías que la propia ordenación pública del suelo genera. Ante la llegada de las dificultades

económicas, las decisiones públicas pasaron por mantener la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias, sin importar sus efectos en el desarrollo urbano y en los barrios.

Más allá del papel de las SOCIMIS y la SAREB como instrumentos que apuntan a la reactivación del ciclo inmobiliario, uno de los obstáculos que más dificultan la materialización del derecho a la vivienda deriva de la actividad de los llamados *Fondos Buitre.* El modus operandi de estos fondos es sencillo: se trata de fondos de capital de riesgo que «sobrevuelan» empresas en quiebra, Estados debilitados o mercados deprimidos, comprando activos a un precio irrisorio, muy por debajo de su valor nominal. La estrategia especulativa de estos fondos pasa por vender dichos activos al mayor precio posible, consiguiendo una rentabilidad altísima tras un tiempo razonable de espera. Tras el estallido de la crisis, el mercado inmobiliario español se ha convertido en un jugoso nicho para estos agentes especulativos, cuyo único objetivo es rentabilizar al máximo sus inversiones iniciales mientras parasitan el parque vacío. Así, la vivienda vuelve a convertirse en un mero valor de cambio para el siempre volátil juego de las finanzas.

Recientemente, el fondo de inversión Blackstone ha protagonizado la mayor operación inmobiliaria de la historia de España. El Banco Santander vendió el 51 % de los activos tóxicos inmobiliarios del Banco Popular al fondo en cuestión. Hay que destacar que el Popular fue adquirido poco antes por el Santander al ridículo precio de un euro ante su inviabilidad económica. El fondo Blackstone ha comprado por 5.100 millones de euros una cartera que incluye suelos, créditos y vivienda con un valor contable de 30.000 millones. Este mismo fondo fue protagonista de la compra de la vivienda social madrileña que acabamos de ver. La lógica del fondo es tremendamente perversa tanto el primer caso como en el segundo: en el primero una enorme cantidad del parque inmobiliario pasa a una cartera de activos particular, cuyo papel será producir amplios márgenes de beneficio en el juego de las finanzas al tiempo que sustrae las viviendas a una población vulnerable que tiene necesidad de las mismas. En el segundo es peor aún, pues son las propias instituciones municipales quienes garantizan las operaciones, velando por la rentabilidad de los fondos y no por los derechos de la ciudadanía.

Por otro lado, hay un problema añadido en relación con estas entidades financieras. Hace poco pudimos ver cómo el BBVA llegaba a un acuerdo con el fondo Cerberus, vendiendo en «pack» todo su área inmobiliaria por 4.000 millones de euros —aunque su valor bruto fuese de unos 13.000 millones—. En este caso, se trataba de la constitución de una sociedad *(joint venture)* de la que Cerberus se ha hecho con el 80 % de las acciones. La proliferación de estos fondos hace más difícil alcanzar las demandas del movimiento por el derecho a la vivienda ya que al tener sus sedes en otros países y depender de accionistas de diversos tamaños, la interlocución y la posibilidad de una toma de decisiones a favor del hipotecado o el inquilino es casi imposible. Por otro lado, los bancos españoles se aprovechan de esta situación y transfieren sus propiedades o la gestión de sus propiedades a fondos de inversión e inmobiliarias propias o participadas de forma mayoritaria por ellos mismos y así desvían su responsabilidad con la excusa de ser entidades jurídicas distintas.

Si no se desarrolla una regulación que ponga diques a la intervención de los fondos buitre sobre el entorno construido, será muy difícil proteger los derechos habitacionales de la ciudadanía. El único modo de garantizar el derecho a la vivienda de la mayoría social pasa por enfrentarse a estos agentes especulativos —que, como Blackstone, tienen siempre su sede en paraísos fiscales— desde diferentes frentes: sociales, institucionales y judiciales. Sin leyes que frenen este proceso de acumulación por desposesión, asistiremos a una agudización progresiva de la crisis habitacional y se perpetuará la contradicción que está en el corazón del modelo inmobiliario español: hacer de las viviendas un bien de inversión y subordinar su valor de uso a la maquinaria del beneficio económico.

¿La apuesta por el alquiler?

La baja tasa de alquiler en el parque español y la práctica inexistencia del *alquiler público* son dos de los principales problemas de la política de vivienda. Esta situación es consecuencia de un modelo que ha fomentado la propiedad como única forma de acceso a la vivienda. Las reformas legislativas desarrolladas durante la crisis parecen apuntar hacia un cambio de modelo, donde el alquiler —libre y

social— aparece como una de las líneas estratégicas de futuro. En el año 2013 dos textos legislativos plantearon una batería de medidas cuyo objeto era el fomento del alquiler libre y social: el nuevo plan de vivienda estatal 2013-2016[67] y la reforma de la ley de arrendamientos urbanos.[68] Sin embargo, cabe preguntarse si las nuevas propuestas son capaces de revertir la tendencia hasta conseguir que el alquiler sea una alternativa real en el acceso a la vivienda. Independientemente de las estrategias desarrolladas, la pregunta es retórica: a día de hoy el alquiler se fomenta por sí mismo. *Con nuevo modelo o sin él, es la única forma de acceso para la mayoría de los hogares que no pueden optar a un crédito bancario.*

De los ocho programas desarrollados en el *Plan de vivienda*, dos tienen como objetivo principal el impulso del alquiler, recogiendo algunas reivindicaciones que podemos considerar históricas: las *ayudas económicas a los hogares de bajos ingresos que alquilen en el mercado privado*, y la *creación de un nuevo parque de alquiler público*.

Para la creación del nuevo parque de viviendas públicas en alquiler, el plan detalla las cuantías de las ayudas directas a promociones de nueva creación o procedentes de la rehabilitación de edificios públicos, señalando como destinatarios a las administraciones públicas, organismos declarados de utilidad pública o entidades sin ánimo de lucro. La dotación de las ayudas directas se cifra en 250 euros por m^2 de superficie útil de vivienda, con un límite máximo de 22.500 euros euros por cada una. De este modo, *el plan vuelve a justificar la construcción de nuevas viviendas*, como si el régimen de tenencia o la titularidad del parque fuesen como los solares en los que se asienta, inamovibles e inherentes a la edificación residencial. El problema no sólo está en un modelo que apuesta por la construcción de nuevas viviendas, sino que deriva también del diseño de los criterios para cuantificar la renta máxima de las viviendas o el límite de ingresos de los hogares que podrán alojarse en este parque.

---

67. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

68. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

El precio máximo de la renta en viviendas públicas se tasa entre 4,7 €/m^2 para las viviendas en rotación y 6 euros para alquiler protegido. Para una vivienda con una superficie de 60 m^2, el precio del alquiler de la vivienda protegida estaría entre los 282 y los 360 euros al mes. Teniendo en cuenta que el gasto máximo en vivienda debería rondar el 30 % de los ingresos familiares, un hogar debería ingresar entre 940 y 1200 euros, lo que supone multiplicar por 1,8 y un 2,25 el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples[69]). El límite de ingresos para acceder a las viviendas de rotación se sitúa en los 639,01 €/mes (1,2 el IPREM), y para hacerlo a las viviendas de alquiler social en 1.597,3 €/mes (tres veces el IPREM). Todo el sistema está, por tanto, diseñado para imponer un mayor esfuerzo a los hogares más desfavorecidos: la relación entre el límite de ingresos es de 2,5 mientras que en el caso de la cuantía del alquiler ronda el 1,3.

En paralelo al Plan Estatal, se aprobó la Ley 4/2013 del 4 de junio sobre medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. La reforma legislativa de la ley de arrendamientos urbanos señala como un problema la baja tasa de alquiler, lo que no debe hacernos olvidar que esta es consecuencia de un perseverante empeño en incentivar la compra, y no un problema de «falta de flexibilidad» del mercado. Entre otras medidas, este texto incluye la *regulación del desahucio exprés, la eliminación de las ayudas para jóvenes, o la reducción del plazo mínimo del contrato de alquiler*.

Dentro de las características propias del parque en alquiler, hay dos que son fundamentales para entender el alcance de las medidas desarrolladas en la reforma de la ley de arrendamientos urbanos: es un *parque de menor calidad* y en *peor estado de conservación* que el stock en propiedad; y a diferencia de muchos países europeos con larga tradición en organismos de gestión del alquiler, públicos, privados o mixtos, está *gestionado en su gran mayoría por pequeños propietarios*. El tradicional incentivo al ahorro en vivienda que las familias aprovecharon cuando el ladrillo era rentable ha provocado que gran parte del parque vacío permanezca sin uso. Las

69. El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples se utiliza como referencia en España para asignar subsidios, ayudas o subvenciones en función de los ingresos. Por ejemplo, se usa a la hora de asignar vivienda con protección pública teniendo en cuenta la situación de la unidad familiar.

razones son las típicas en el marco de una *cultura de la propiedad*: el miedo a enfrentarse a impagos, juicios o problemas derivados de la relación entre propietario e inquilino.

Desde esa perspectiva, la reforma legislativa plantea una batería de medidas que parecen destinadas a estimular a los pequeños propietarios para que devuelvan las viviendas al mercado: la reducción del plazo forzoso en el contrato del alquiler, de cinco años, prorrogables a ocho, pasa a tres, prorrogable un año más; la simplificación en el procedimiento de desahucio con objeto de reducir el tiempo necesario para la expulsión del inquilino; la posibilidad de compensar los recibos del alquiler con el coste de las obras que el inquilino ejecute a su cargo; o la posibilidad de incrementar el precio del alquiler hasta un 20 % transcurridos 3 años de contrato si el arrendador hubiera realizado obras de mejora en la vivienda —sin valorar si dichas obras son imprescindibles para la habitabilidad de la vivienda—. *Todas estas medidas están planteadas desde las necesidades del propietario, asumiendo —siempre de manera formal— la igualdad de condiciones entre los contratantes*. Lo verdaderamente increíble es que esta igualdad también se presuponga en el caso de contratos con sociedades o empresas. Es importante recordar que en 2013 ya estaba en vigor la normativa que permitía la creación de SOCIMIS, y que la venta de viviendas públicas en Madrid a fondos buitres estaba también en marcha. Los datos del Consejo General del Poder Judicial señalaban que más de la mitad de los desahucios en España se producían por problemas con el alquiler.[70] La ley de arrendamientos urbanos es la misma para pequeños propietarios y grandes empresas. Y en ningún caso se entiende la necesidad de una reforma legislativa que desprotege aún más al ciudadano en un contexto de profunda crisis económica y donde el colapso del sistema está provocando importantes consecuencias sobre la población con menos recursos. En lugar de promover acciones que aseguren la garantía del derecho constitucional a una vivienda digna, las medidas propuestas se diseñan de nuevo desde la confianza en las bondades del mercado.

70. Consejo General del Poder Judicial, disponible en http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/

Lo que parece estar por detrás de esta reforma —una regulación planteada siempre desde la postura del propietario— es la apuesta por rentabilizar económicamente el inmenso parque inmobiliario que se encuentra en manos de la banca, ya sea a través de distintas sociedades de inversión o de *fondos buitre*. La existencia de este parque podría haber sido una gran oportunidad para reformar el mercado de la vivienda. Hubiese permitido incluso la creación inmediata de un parque social estable para el alquiler, máxime cuando *los rescates a la banca no han tenido ningún retorno real sobre la sociedad salvo recortes*. Sin embargo, no parece que la reforma vaya encaminada en este sentido. A pesar de las ventajas fiscales de SOCIMIS y SAREB, no hay contrapartida en la regulación del precio del alquiler. Y la reducción del plazo máximo parece pensada para revisar los precios al alza en tres años, y aún más para *devolver la vivienda al mercado de compraventa si la coyuntura económica mejora*. Para que el alquiler deje de ser una opción residual en el acceso a la vivienda es necesario un paquete de medidas mucho más potente que coloque a las dos alternativas en igualdad de condiciones fiscales, por ejemplo, partiendo de un análisis mucho más profundo del mercado del alquiler y, sobre todo, de las necesidades de la población.

La rehabilitación. ¿Una solución para el sector inmobiliario o un nuevo modelo?

La rehabilitación del parque residencial es una de las apuestas recogidas por todos los agentes públicos y privados dentro del sector inmobiliario. Cabe esperar que las iniciativas en rehabilitación, hasta ahora minoritarias dentro del sector de la construcción, tomen un papel relevante de cara al futuro. Parece claro que la coyuntura económica y social actual, junto con las proyecciones negativas respecto al crecimiento demográfico y las migraciones, van a reducir sensiblemente la demanda de vivienda nueva. Por otra parte, las tendencias de las políticas europeas y mundiales están orientadas hacia la bajada en el consumo de recursos y producción de emisiones, y el parque residencial y el consumo doméstico se consideran un aspecto clave dentro de las políticas urbanas. En continuidad con las reformas legislativas desarrolladas en 2011, se aprobaron dos textos que consolidan

la rehabilitación como una apuesta pública dentro de la reestructuración de las políticas de vivienda: el *Plan estatal de vivienda 2013-2016*[71] y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La rehabilitación de edificios y áreas urbanas como alternativa a la construcción de nuevas viviendas no es un tema nuevo. Durante los años ochenta, y como consecuencia de los efectos de la crisis del petróleo, se abrió el debate sobre las ventajas e inconvenientes de cada sistema. La subida de precios asociada al incremento del petróleo y el posterior aumento del paro en el sector de la construcción hizo que Europa cambiase de perspectiva, potenciando la rehabilitación sobre la construcción.[72] Los barrios antiguos de las ciudades, que fueron los más perjudicados desde el punto de vista de la renovación en las décadas precedentes, forman parte de la ciudad consolidada y han ido creando a lo largo del tiempo un tejido «vivo» muy diferente del de los nuevos barrios. Al demoler y volver a construir, las áreas más antiguas se revalorizan, el precio de las nuevas viviendas supera con mucho el poder adquisitivo de la población que vivía allí y fuerza su expulsión. Lejos de mejorar su calidad de vida gracias a la renovación, la población residente pierde su hábitat y se ve obligada a mudarse a otras zonas. La rehabilitación frente a la construcción de nueva vivienda se plantea como una vía más sostenible económicamente y como una manera de preservar lo existente, la cultura, la historia y el tejido barrial que da forma a la ciudad, es decir, una medida política y social que trata de favorecer a los residentes de las áreas a recuperar. Como se vio posteriormente, los procesos de rehabilitación no eran capaces por sí solos de eliminar la especulación inmobiliaria y la posterior expulsión de vecinos y vecinas, sobre todo en las áreas más antiguas, en las cuales gran parte del parque seguía siendo mayoritariamente de alquiler. Por ello, las políticas de rehabilitación desarrolladas

71. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

72. En el informe, *Les principales tendances de la politique du logement dans les pays de la CEE*, elaborado por Naciones Unidas en los años ochenta, se planteaba ya la disquisición entre demolición y reconstrucción, o rehabilitación, como un problema vigente en los países de la Comunidad Económica Europea.

en muchos de los países del norte de Europa se fueron vinculando, poco a poco, con ayudas y subvenciones que condicionaban los precios finales, tratando así de amortiguar así los fenómenos de gentrificación y éxodo residencial.

Dentro del nuevo Plan de vivienda estatal existen dos programas completos cuyo fin es la rehabilitación: el programa destinado a edificios y la propuesta para las intervenciones a escala de ciudad. El primer programa se articula a través de distintas ayudas destinadas a los propietarios, el segundo es competencia de las administraciones locales. El ayuntamiento, como administración pública, es el encargado de la tramitación y aprobación del área a rehabilitar. Además, entre las condiciones exigibles para optar a las ayudas públicas destaca la necesidad de aprobar el correspondiente instrumento urbanístico, la ejecución y equidistribución, lo que supone que, en el caso de delimitar nuevas áreas, será preciso compatibilizar dichas actuaciones con las determinaciones vigentes dentro del Plan General.

Simultáneamente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas busca suprimir algunas de las barreras detectadas, ya sean de carácter legislativo[73] o presupuestario. Así, parte de sus objetivos se centran en articular nuevos mecanismos que garanticen una mayor participación privada. Partiendo de la premisa de que la inversión pública va a reducir su contribución total durante los próximos años, la ley plantea una serie de fórmulas que rentabilicen los procesos de rehabilitación: *nuevos incrementos de edificabilidad dentro de las áreas rehabilitadas no sometidos a los deberes de reversión de las plusvalías*, posibilidad de celebrar contratos de cesión, permuta o arrendamiento entre los agentes privados intervinientes, o la capitalización por medio de empresas de servicios de las rentas energéticas de los hogares. Como puede intuirse fácilmente, nada de esto impide que la rehabilitación pueda convertirse en un excelente nicho de negocio, al fin y al cabo uno de sus objetivos explícitos es coadyuvar a la reconversión de parte de los enclaves residenciales turísticos construidos durante del desarrollismo: «Numerosos destinos turísticos "maduros" se enfrentan a un problema sistémico en el que tiene mucho

73. Incluye modificaciones de la Ley del Suelo, de la Ley de Propiedad Horizontal y de la Ley de Ordenación de la Edificación.

que ver el deterioro físico de sus dotaciones y respecto de los cuales, la aplicación de estrategias de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas podría generar impactos positivos que, a su vez, servirían de palanca imprescindible para el desarrollo económico de España».[74] La «regeneración» urbana puede, si no se desarrolla un nuevo mecanismo que desvíe la inversión pública hacia los sectores de la población menos necesitados, producir incrementos de plusvalías sobre los que no se tendría ningún control.

Hasta el momento, tanto la legislación como la práctica urbanística en España se han obstinado en el crecimiento de las ciudades. Se trata de una línea de intervención cuya gestión es sencilla, ofrece una elevada rentabilidad económica y se caracteriza, como hemos podido ver, por la escasa implicación de la administración pública más allá de los deberes señalados en la legislación. A diferencia de lo que ocurre con la expansión urbana, la intervención dentro de las ciudades requiere mecanismos y herramientas complejos que deben tener en cuenta a los ciudadanos que las habitan. La crisis ha afectado no solo al presupuesto público, sino también al papel de las instituciones, que se ha ido vaciando de contenido con la excusa de la carencia de presupuestos. Aunque la apuesta por la intervención en la ciudad consolidada pueda parecer una buena noticia, sólo lo será si el modelo de gestión propuesto se adapta a la diversidad económica y social de la ciudad, integrando al ciudadano y a los colectivos urbanos dentro de la toma de decisiones. El traslado a la ciudad consolidada del modelo de gestión privado que provocó la burbuja puede ser muy peligroso. Una gestión basada únicamente en la rentabilidad económica no garantizará ni políticas destinadas a cubrir las necesidades de los ciudadanos, ni mucho menos la mejora de su calidad de vida, más bien acrecentará las desigualdades sociales existentes.

74. Ley 8/2013, de 26 de junio.

2. Hacia un nuevo modelo en la política de vivienda

Más allá del catastrófico contexto descrito en el capítulo anterior, resulta clave la búsqueda de *alternativas, modelos y ejemplos* que permitan transformar la situación de la vivienda en España. Dichas alternativas deben responder a los grandes retos que empiezan a dibujarse en el presente y que marcarán las tendencias a futuro. La dimensión del estallido de la burbuja ha revelado el agotamiento del modelo inmobiliario, de manera que la única solución viable pasa por reconstruir al completo las bases sobre las que debe sustentarse la política de vivienda durante los próximos años. Cuatro son los *ejes clave* desde los que habría que abordar la coyuntura actual*: la reconsideración del diseño de las políticas de vivienda tradicionales*, reconstruyendo el vínculo entre las necesidades de la población y las medidas a desarrollar; *la revisión del papel del parque existente dentro de las políticas de vivienda y del imaginario social*, en un intento por recuperar su valor de uso al margen del negocio a través de todas las herramientas posibles; *la reinvención de la función de la vivienda como un objetivo en sí mismo*, reconociendo la necesidad de *repensarla en su contexto físico y social*, por tanto, dentro del conjunto urbano de una ciudad sometida a complejos procesos económicos y sociales que no suelen considerarse a la hora de plantear soluciones; y *la reivindicación de un nuevo modelo urbano que se configure en torno a la ciudad habitada*, modelo que debe pasar necesariamente por un cambio en las formas de intervención y de gestión.

De la necesidad de información y herramientas: por un modelo que responda a las necesidades sociales

¿Cómo se diseñan las distintas políticas en materia de vivienda? ¿Cómo calcular la cuantía de las ayudas? ¿Responden estas a las necesidades de la población? ¿Son suficientes para garantizar la permanencia de familias e inquilinos en sus hogares? ¿Consideran el 30 % de los ingresos por hogar como el límite máximo a gastar en vivienda? ¿O esto es solo consecuencia de la disponibilidad presupuestaria?

A estas alturas resulta imposible creer que las decisiones institucionales estén respaldadas por diagnósticos eficaces sobre la situación actual o las consecuencias del estallido de la burbuja, máxime teniendo en cuenta la falta de homogeneidad y fragmentación de los datos disponibles. Ante la disparidad de los datos existentes, la PAH señaló el número de ejecuciones hipotecarias que se estaban llevando a cabo y cuáles de ellas estaban relacionadas con viviendas principales. Por otra parte, no existe un registro público accesible sobre el patrimonio gestionado por la SAREB. Los datos sobre las viviendas sin vender son el resultado de una estimación realizada por el Ministerio de Fomento, y su nivel de desagregación máxima es el provincial. El informe del Defensor del Pueblo[1] sobre vivienda protegida vacía ponía de relieve la falta de control que las Comunidades Autónomas tienen sobre el parque desarrollado por los promotores privados. En esas condiciones resulta imposible determinar el número exacto y la ubicación de este tipo de viviendas.

Una de las fuentes tradicionales para el análisis del parque residencial es el Censo de Población y Viviendas, que contiene, o más bien contenía, datos desagregados a nivel infra-municipal sobre aspectos fundamentales que pueden orientar la política de vivienda: uso del parque de viviendas, régimen de tenencia, superficie, estado de conservación, existencia o no de ciertas instalaciones en los edificios (ascensor, agua, calefacción, etc.), características de la población que lo habita, etc. A pesar de tener una periodicidad decenal, este censo plasma en una «foto fija» el conjunto

1. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2013.

del parque de viviendas y sus residentes. El Censo es pues una de las herramientas más valiosas para analizar la evolución de sus características y la relación que mantiene con el mercado inmobiliario. A diferencia del Censo, el mercado cuenta con estadísticas desarrolladas año tras año —incluso trimestre a trimestre— que desglosan el número de viviendas construidas o su precio. Para poner las cosas peor, justo en el momento de máxima expectación sobre la evolución del parque, en el año 2011, se decidió cambiar la metodología del Censo. Lo que hasta entonces había sido un recuento exahustivo de información —bastante riguroso— pasó a convertirse en una mera encuesta. La polémica sobre si dicha modificación respondía o no a recortes presupuestarios ha sido amplia. En cualquier caso, lo que se «recortó» *de facto* fue la posibilidad de profundizar en los datos, tanto en lo que se refiere a la agregación de variables como a la distribución territorial, ambos elementos fundamentales para poder definir las causas de los procesos y su localización. A nadie se le escapa que resulta imposible plantear soluciones a problemas desconocidos, de manera que, abortada la capacidad de anticiparse por parte de la administración, han tenido que ser movimientos sociales o colectivos de expertos los encargados de elaborar este tipo de información y visibilizar los problemas y conflictos en torno a la vivienda.

El problema no se reduce, sin embargo, a la disponibilidad de datos o a la regularidad de su recogida. En el diseño de las políticas públicas es preciso incorporar el análisis y el diagnóstico de las dinámicas urbanas y sociales, y esto no como un mero agregado o apéndice, sino como una práctica regular que impida que las medidas planteadas se basen en mitos o creencias totalmente desconectadas de la realidad. Salvando algunas excepciones, todos los textos legislativos incorporan en su exposición de motivos una batería de datos acompañada de interpretaciones que —como ya vimos— no responden a realidades contrastadas; y que incluso en algunos casos contradicen objetivamente la situación actual. Pero como la realidad es tozuda, esta no tarda en demostrar lo absurdo de ciertas afirmaciones y propuestas. Baste citar el mito sobre el problema de la escasez de suelo y su relación con el precio de la vivienda, un argumento utilizado en 1998 como excusa para la puesta en carga de miles de hectáreas. Como bien se ha demostrado durante la burbuja, el precio

de la vivienda se disparó en paralelo a la construcción de vivienda. Pero esta no fue la única consecuencia de esta medida. ¿Cómo es posible limitar el crecimiento y el número de viviendas a construir *cuando el imperativo legal señala que es obligatorio el desarrollo de todo el suelo sin protección*? La regulación de 1998 también acabó con las herramientas para limitar el crecimiento de manera sensata y razonable.

Los planes generales solían justificar el número de viviendas a construir en función de las previsiones sobre el incremento de la población, las necesidades detectadas o la influencia de factores exógenos en la demanda, como la creación de nuevos empleos o la mejora de la accesibilidad y la conexión con áreas que contaban con alta demanda de vivienda. A partir de 1998 esta justificación pudo reducirse, y de hecho así se hizo en ausencia de protecciones sobre el suelo. Como contraejemplo de esta tendencia «urbanízalo todo», podríamos citar el caso francés, reproducido en la legislación catalana de 2007: nos referimos a los *Programme Local d´Habitation*[2] —promulgados en 1991— cuya función era determinar para cada municipio el número de viviendas necesarias a partir de algunos datos y criterios básicos ¿Cuáles? *La evolución de la población, el desarrollo económico local, las prioridades y opciones recogidas en los documentos de ordenación urbanística y territorial, el reparto equilibrado de la vivienda social o la ausencia de este parque de acuerdo con el principio de solidaridad urbana*. En conjunto este era un plan que permitía establecer las necesidades habitacionales en función de las previsiones de demanda y bajo criterios sociales, y no desde el criterio unilateral de la capacidad máxima del suelo.

Al no conocer algo tan básico como el número de viviendas a construir, no es de extrañar que exista un déficit de estudios y datos sobre procesos urbanos mucho más concretos. En cualquier caso, después de diez años de crisis económica, de ejecuciones hipotecarias, desahucios y desposesión colectiva no existe ningún informe oficial redactado desde la administración pública que analice los problemas a los que deben enfrentarse las familias que se han quedado sin hogar. Tampoco hay un solo texto que evalúe la eficacia de las medidas desarrolladas desde el gobierno estatal. Las propuestas

2. Ley núm. 91-662 «d'orientation pour la ville», 13 de julio de 1991.

legislativas siguen insistiendo en una paradoja: sus «exposiciones de motivos» siguen envueltas en la contradicción principal del modelo inmobiliario español, el intento de conciliar el derecho consitucional a la vivienda mientras no dejan de ofrecer ventajosas alternativas al sector de la construcción.

Está claro que un cambio de enfoque en la forma de plantear y diseñar las políticas resulta más que necesario. El análisis y diagnóstico deben preceder no solo a la toma de decisiones, sino también acompañarlas durante su desarrollo; esta es la única forma de contrastar y controlar si los efectos y procesos que se desencadenan son los buscados, o si existen consecuencias no previstas que desvirtúan o contravienen los objetivos de las propias políticas. Esta forma de hacer es todavía más importante en aquellas medidas que llevan aparejadas inversiones públicas, del mismo modo que lo son la fijación de límites y criterios para otorgar ayudas o subvenciones, especialmente en un territorio tan complejo y heterogéneo como el del Estado español.

Sobre la función social de la propiedad y los límites de la propiedad privada

Desde un punto de vista histórico, uno de los elementos más progresistas de la Ley de Suelo de 1956 fue entender la *función social* como un elemento que formaba parte de la propiedad del suelo. De este modo, los terrenos quedaron vinculados a una serie de derechos y deberes determinados por la clase de suelo y la ordenación prevista por la administración en los Planes Generales. Se trataba, al menos en el papel, de «armonizar» los intereses particulares de la propiedad privada con los intereses de la «colectividad». Por su parte, la Constitución Española establece en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada y sus límites en el actual marco jurídico. Estos límites vienen definidos de acuerdo con la *función social de la propiedad*, cuyo contenido debe ser explicitado a través de la legislación, así como por su *utilidad pública e interés social*, lo que faculta a los poderes públicos para disponer justificadamente de la propiedad privada en pos del bien común. Junto con estas definiciones, el artículo 47 de los principios rectores de la política social y económica

concreta algo más la función social de la propiedad. En aras de que todo ciudadano español goce del derecho a una vivienda digna y adecuada, los suelos han de regularse de acuerdo con el «interés general», evitando la especulación sobre los terrenos y haciendo partícipe a «la comunidad» de las plusvalías generadas. De esta manera, los «límites de la propiedad» quedan delimitados para el conjunto de la sociedad, sin que ningún agente económico o social pueda cuestionar su naturaleza de forma arbitraria o discrecional.

A la luz de las traumáticas experiencias vividas durante la última burbuja, la cuestión de la función social de la vivienda —sus límites, alcance y contenidos— ha vuelto al horizonte de las discusiónes entre juristas, activistas y políticos. Justo en el momento en el que poner de relieve la función social de la propiedad resulta más que necesario, esta parecería haberse esfumado del repertorio de medidas adoptadas por los poderes públicos, más preocupados por sostener los intereses de un modelo productivo que lesiona los derechos de la mayoría, que de ofrecer algún tipo de solución viable. Como pudimos ver, la tardía reacción del gobierno en materia de vivienda, particularmente en relación con las ejecuciones hipotecarias, los desahucios y la carencia de alternativas habitacionales, ha provocado una situación insostenible. Ante esta dejación de responsabilidades, diversas comunidades autónomas —alarmadas por la escalada de la burbuja y los posteriores efectos de la crisis— se vieron obligadas a innovar jurídicamente, dando forma a marcos legales que redefinen la función social de la propiedad e intentan afrontar la difícil problemática habitacional.

Tres comunidades autónomas han redactado nuevas leyes en diferentes momentos desde el comienzo de la crisis; todas ellas ponen en el centro la función social y buscan concretarla a través de diferentes medidas: Cataluña, Andalucía y el País Vasco. Cataluña anunció en 2007 su Ley sobre el derecho a la vivienda,[3] Andalucía dio a conocer en 2013 su texto para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda[4] y, por último, el País Vasco promulgó en 2015

3. Artículo 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

4. Artículo 1 del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

una batería de medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional y a la pobreza energética.[5] En un contexto como el español, en el que el sobredimensionamiento y la infrautilización del parque conviven con la incapacidad de los hogares para acceder a la vivienda, la definición de los límites de la propiedad plantea una cuestión básica de *justicia social*. Máxime cuando la existencia de casi cualquier vivienda conlleva la participación activa de la administración y el gobierno, desde la ordenación del suelo, la asignación de uso, la edificabilidad o su tipología. La función social cobra su sentido completo al contestar la siguiente pregunta: *¿para qué construimos vivienda?*

En las tres comunidades autónomas mencionadas, el traslado de la función social a la propiedad de la vivienda queda acotado como el deber de *destinarla efectivamente al uso habitacional*, así como el de *conservarla y mantenerla*. Los textos catalán y vasco van más allá, entendiendo que la sobreocupación, el uso inadecuado o la *utilización de una vivienda pública de forma diferente a la residencia habitual incumplen también dicha función social*. Las catastróficas consecuencias del estallido de la crisis se incorporaron al texto catalán en 2015,[6] determinando la obligatoriedad de establecer un alquiler social en aquellas viviendas que quedaran desocupadas como consecuencia de ejecuciones hipotecarias, desahucios de alquiler, acuerdos de compensación o dación en pago. En esta misma línea, la ley vasca incluía como límite a la propiedad la desproporción entre los ingresos y las condiciones de acceso al parque público, y reconocía el derecho de las personas que acreditasen la necesidad de vivienda a reclamarla ante la administración competente, incluso ante la jurisdicción contenciosa administrativa. De todos modos, esta medida resulta con toda probabilidad más testimonial que efectiva. Inspirada en la francesa Ley DALO,[7] se encuentra con los mismos obstáculos.

---

5. Artículo 4 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

6. Ley 24/2015, 29 julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, tramitada como consecuencia de una Iniciativa Legislativa Popular promovida por la PAH.

7. Ley núm. 2007-290 «instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale», de 5 de marzo de 2007.

La idea del texto francés era obligar a las autoridades públicas a cumplir con la obligación de proporcionar vivienda a las personas y hogares sin techo o a las familias consideradas mal alojadas. Son numerosas las voces, sin embargo, que ponen de manifiesto la inoperatividad de este marco legal.[8] A pesar del reconocimiento del derecho a la vivienda por parte de las comisiones de mediación departamentales o por los propios juzgados, los hogares permanecen sin vivienda, y los *realojos se producen mayoritariamente en las áreas más vulnerables, contraviniendo así el principio de mezcla social que atraviesa la ley francesa*. Un principio sistemáticamente quebrantado por los agentes privados y públicos, que suelen negarse a ofrecer alojamiento a aquellos hogares con mayores problemas y peores condiciones sociales.

En cuanto al contexto español y los límites de la Constitución, se ha señalado muchas veces que la distancia que separa los *derechos fundamentales* —entre los que se encuentra la *propiedad privada*— de los *principios rectores de la política económica y social*, donde se halla reconocido el derecho a una vivienda digna,[9] explica la pasividad de las autoridades públicas en materia de vivienda. Existe una jerarquía legal donde la propiedad privada tiene clara preeminencia frente al reconocimiento de un derecho colectivo a todas luces fundamental. Esta preeminencia de «lo privado» genera, además, una suerte de «división del trabajo», tácita en el texto constitucional: el papel del Estado y las instituciones se encarga del diseño de las medidas que otros agentes urbanizadores —nunca cuestionados— habrán de implementar en la práctica. Más allá de las paradojas del marco constitucional, lo valioso de la ley vasca es que pugna por transformar este contexto jurídico y su jerarquía, reconociendo explícitamente que son los poderes públicos quienes tienen *la obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda*.

---

8. Informe realizado en nombre de la comisión de senadores para el control de la aplicación de las leyes y sobre la aplicación de la ley núm. 2007-290, «instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale», de 5 de marzo de 2007. Por M. M. Claude Dilain y Gérard Roche, senadores; véase también: Pierre-Édouard Weill, «Les limites du droit au logement opposable: entre inffectivité et effet pervers», *Metropolitiques,* 14 de septiembre de 2015, disponible en http://www.metropolitiques.eu/Les-limites-du-droit-au-logement.html

9. Artículo 47 de la CE.

Como señalamos más arriba, una vez definida y acotada la función social de la vivienda, y siguiendo los contenidos del artículo 33 de la Constitución Española, queda abierta la posibilidad de plantear las medidas necesarias para hacer efectiva dicha función dentro del parque existente. El *stock sin uso* es la *piedra angular del nuevo modelo de vivienda que los tres textos citados ponen en marcha*, entendiendo que *su movilización es la solución idónea para acabar en el menor tiempo posible con la escasez de vivienda accesible*. En un contexto en el que el sobredimensionamiento del parque es tan grave, no cabe seguir insistiendo en la construcción de vivienda nueva.

En el ámbito europeo, la lucha contra la desocupación del parque forma parte fundamental de las políticas de vivienda desde los años noventa. En algunos países como Reino Unido, Francia o Suecia —con unos índices mucho menores de vivienda vacía[10]— se pusieron en marcha mecanismos para devolver al mercado el parque de viviendas sin uso. En el espíritu de las políticas desplegadas por los tres países encontramos la misma premisa: el absurdo de promover inversiones estatales en vivienda cuando parte del parque, ya sea privado o público, carece de uso. Por otro lado, la existencia de viviendas vacías era especialmente gravosa en aquellos lugares en los que existían problemas de acceso y/o de calidad del parque habitado, una situación que reclamaba medidas de urgencia. En los tres casos, el diseño de las políticas específicas partía de un *estudio exhaustivo de las viviendas vacantes*, poniendo especial atención en su ubicación, las causas que podrían justificar su falta de uso y las consecuencias del abandono de esta parte del stock —muy diferentes en cada caso—. Al estar frente a un problema sensible, el análisis sobre esta sección del parque requiere periodicidad y rigor en los datos: por ejemplo, Francia programa informes detallados anualmente, mientras que Suecia lo hace cada dos años para el parque social y una vez al año para el sector privado.

10. Frente al 14 % de viviendas vacías en España según el Censo de Población y viviendas de 2011, en el caso de Francia, el índice de viviendas sin uso ronda el 6 % (2009), menos de la mitad que la media española, y en Reino Unido (2004) y Suecia (2009) baja hasta el 3 % y el 1,7 %, respectivamente (Dol, K. and Haffner, M., 2010).

Tanto el modelo francés como el inglés sirven de inspiración para el desarrollo de las medidas incluidas en los textos autonómicos mencionados, un espíritu también presente —por su carácter renovador— en las últimas reformas de Navarra[11] y Cataluña.[12] Sin embargo, las políticas de vivienda en España plantean problemas muy diferentes de los que podemos encontrar en los países europeos a los que acabamos de referirnos: como pudimos ver en el capítulo anterior, el *modelo propietarista español* es hijo de una larga historia que comienza en el franquismo y llega hasta nuestros días. Este modelo hizo de la construcción de vivienda y el negocio inmobiliario —con toda su capacidad de arrastre— el motor de desarrollo económico del país: el principal objetivo siempre fue que el ciudadano depositara sus ahorros en ladrillo, convirtiéndose en propietario por cuestiones de orden tanto político como económico. A partir de las reformas acometidas por el franquismo, no resulta exagerado hablar de España como una «cultura de propietarios», siempre que no olvidemos, eso sí, que dicha cultura tiene poco de «natural» y que fue forjada al calor de una apuesta económico-política específica: hasta finales de la década de

11. Nos referimos a la Ley Foral 22/2016 de 21 de diciembre de 2016, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda. Esta ley pretende dar un impulso al *alquiler protegido* interviniendo de dos formas distintas: implementando un descenso de los precios y promocionando vivienda nueva. El texto legal también contempla como prioridad el *fomento de la rehabilitación de edificios* como alternativa a la construcción. Entre otras medidas innovadoras, la ley navarra busca la promoción de vivienda nueva a través de *cooperativas*, regulando la «cesión en uso» como forma alternativa de tenencia a la propiedad clásica.

12. Cabe citar la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Esta ley instituye la creación de una Comisión de Vivienda y Asistencia para situaciones de emergencia social, compuesta por diferentes agentes institucionales, departamentos (desde economía y consumo a servicios sociales), entidades bancarias, sindicatos, ONGs y asociaciones municipales. Además de establecer estrategias de mediación, entre las medidas para aumentar el parque social de viviendas en alquiler, promueve mecanismos como «la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social» (4 años mínimo y 10 años máximo) según la demanda residencial, la densidad demográfica, la situación económica y social del territorio en cuestión y el número de viviendas inscrito en un Registro de viviendas vacías.

los cincuenta del siglo pasado el alquiler era la opción mayoritaria frente a la propiedad, un régimen de acceso a la vivienda que el régimen de Franco transformó de manera radical. En cualquier caso, la pregnancia y continuidad del modelo ha hecho que plantear nuevos usos para la vivienda desocupada genere controversia en todos los niveles de la sociedad. Si bien los textos autonómicos mencionados sólo llegan a plantear la *expropiación del uso de la vivienda de manera temporal*, con *aplicación únicamente sobre el patrimonio de entidades jurídicas como los bancos o grandes tenedores*,[13] el revuelo mediático ante estas medidas ha sido importante: hay considerables intereses en juego.

Ante este escenario, no es de extrañar que el gobierno del Partido Popular interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la ley andaluza de 2013, recurriendo la posibilidad de que un gobierno autonómico pueda acotar el derecho a la propiedad en materia de vivienda y ejecute la *expropiación forzosa del uso* de las viviendas vacías en manos de entidades financieras. En 2015, el Tribunal Constitucional se pronunció dejando intacta la posibilidad de regulación de las autonomías sobre la función social de la propiedad.[14] No corrió la misma suerte la expropiación forzosa del uso en el caso de grandes tenedores, que resultó anulada al ser entendida como un «mecanismo incompatible» con lo recogido en la legislación estatal. Esa supuesta incompatibilidad se refería, en concreto, a medidas como la suspensión de lanzamientos en casos de especial vulnerabilidad y a la creación del fondo social de viviendas, ambas incluidas en la Ley 1/2013 con el objeto de reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructurar la deuda y favorecer el alquiler social. Lo que resulta imposible de entender, tal y como defendieron ante el recurso algunos magistrados a través del

13. En el caso de Cataluña, los grandes tenedores se definen como aquellas personas jurídicas que sean dueñas de una superficie habitable de más de 1.250 metros cuadrados.

14. En realidad, los artículos relativos a la delimitación de la función pública de la vivienda son anulados no por su contenido, sino por la utilización de un Decreto-ley. Como una herramienta que permite tramitaciones y aprobaciones legislativas por parte del poder ejecutivo siempre que exista una urgencia justificada, en ningún caso puede utilizarse si afecta al contenido esencial de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución.

voto particular, es que ambas medidas no pudieran considerarse *complementarias.* Y ello tanto por sus diferentes tiempos de aplicación como por la ampliación de los posibles beneficiarios: mientras la norma estatal contempla la paralización de los lanzamientos hasta el 16 de mayo de 2017, la ley autonómica no cuenta con «fecha de caducidad», pemitiendo abordar de manera más eficaz el problema; por otra parte, la norma andaluza establece los criterios *en función de la situación económica*, sin atender —como hace la ley estatal— a una estigmatizadora descripción de la composición del hogar. Como si no tener descendencia o tenerla en el número y edad «inadecuado» fuesen una condición lógica para perder la protección de la ley. El motivo real detrás de esta anulación, aunque no se citara explícitamente durante todo el proceso judicial, es el *Memorando de Entendimiento* con la UE sobre las condiciones de reestructuración del sector financiero, firmado en 2012 por el gobierno del Partido Popular.[15] En este documento el PP se comprometía a reducir los «sesgos» fiscales en las políticas de vivienda para favorecer de nuevo el modelo de la burbuja inmobiliaria: impulso de la propiedad como forma básica de tenencia y del endeudamiento de los hogares como modo de acceso a la misma.

En cuanto a la Ley 24/2015 de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, promulgada por la comunidad autónoma catalana a iniciativa de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, el gobierno siguió un patrón de actuación similar al ya practicado con la ley andaluza. Esta ley, cuyo articulado imponía a los grandes tenedores de vivienda la oferta de alquileres sociales a personas en situación de exclusión residencial o sin alternativa habitacional, se encuentra actualmente suspendida por un recurso interpuesto por el gobierno ante el Tribunal Constitucional. El gobierno intentó esta misma estrategia con la Ley 14/2015 del impuesto sobre las viviendas vacías, que buscaba gravar fiscalmente el parque

---

15. Memorando de entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, realizado en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, realizado en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio 2012. Sobre todo el punto VI sobre finanzas públicas, desequilibrios macroeconómicos y reforma del sector financiero, disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/10/pdfs/BOE-A-2012-14946.pdf

vacante; en esta ocasión el desenlace del recurso terminó con el levantamiento de la suspensión sobre la ley, aunque la causa está aún por resolverse completamente.

A la luz de los ejemplos analizados, resulta claro que desde diferentes puntos de la geografía del Estado existe una pugna por paliar los problemas provocados por el viejo modelo propietarista. Las leyes catalana, andaluza y vasca suponen un salto cualitativo en relación con las lógicas especulativas de la burbuja, todas ellas tratan de poner en primer plano la función social de la propiedad, tratando de responder a las problemáticas sociales y habitacionales actuales. Lo sorprendente es que hayan sido las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos quienes hayan tenido que dar el primer paso. Como hemos podido ver, el gobierno no sólo ha ido por detrás de estos ejemplos, sino que su papel ha sido el de obstaculizar constantemente cualquier ley que desafiase el viejo modelo económico, modelo que hace un uso antisocial de la propiedad privada. En este sentido, podemos considerar que el Estado ha actuado como el comité que administra los problemas comunes de los sectores inmobiliario y financiero, relegando a la ciudadanía al olvido.

La vivienda como elemento básico de la integración social

La vivienda y la ciudad estructuran las bases para el desarrollo de la vida social; la primera como célula de la vida urbana, lugar de cuidado y reproducción de la vida, la segunda como espacio en el que tiene lugar la vida cívica y colectiva. Residir en un lugar concreto permite establecer una serie de redes, afectos y vínculos íntimamente ligados al espacio físico y al entorno en el que estos se despliegan. Esos lazos que discurren a través de casas, calles, plazas, barrios, bibliotecas, museos, centros sociales, escuelas y hospitales son los que hacen que la gente pueda propiamente *habitar con otras y otros*. No en vano, una ciudad viva sólo puede entenderse a través de la existencia de espacios públicos, enclaves comunitarios, equipamientos y servicios que posibilitan un adecuado desarrollo de la vida y la convivencia a lo largo y ancho del paisaje urbano. En este sentido, entender la vivienda más allá del mero «derecho a techo» supone comprenderla como parte integral del *derecho a la ciudad* y del *derecho a una vida*

digna. Podemos encontrar un buen punto de partida para abordar de manera integral el significado social y político de la vivienda en la exposición de motivos de la Ley de vivienda del País Vasco: «El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano por cuanto condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado, compartir las vivencias con familiares y amigos [...] El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna».[16]

Las ejecuciones hipotecarias y los desahucios por alquiler no sólo privan a familias e inquilinos de sus viviendas, sino que quiebran los lazos y vínculos que sus miembros habían construido dentro del *hábitat* residencial y barrial. Se produce un *proceso de desposesión* en el que las personas son expulsadas de los lugares en los que desarrollaban su vida cotidiana, destruyendo de un solo golpe sus proyectos y condiciones de vida. Al perder la vivienda, las personas también pierden un mundo: son arrojadas fuera de la sociedad, debilitándose de inmediato su estatus de ciudadanía. De no poseer cierto sostén familiar o una red de apoyo comprometida con la precariedad de la situación, terminan formando parte de un circuito de exclusión, dependencia y miseria. Por decirlo sin ambigüedades: perder la casa supone aproximarse al abismo de una muerte social; lo que queda fracturado en esta espiral de precarización es la reproducción misma de la vida y el reconocimiento de los derechos más básicos.

La vivienda y el medio urbano en el que esta se encuentra son parte fundamental de la *garantía de pertenencia a la sociedad*. Todos aquellos fenómenos que obstaculizan el acceso a la vivienda o no garantizan una adecuada calidad del soporte residencial son causas inherentes de exclusión social: el desfase entre el precio de la vivienda y las rentas de los hogares, la falta de adecuación de los inmbuebles edificados a las necesidades de la población, los problemas de accesibilidad, la pobreza energética, el hacinamiento, la inseguridad,

16. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

la inestabilidad de las edificaciones o la falta de habitabilidad, etc. Los desahucios son el límite extremo de esta cadena. Ya en la década de los noventa muchos países del entorno europeo comenzaron a implementar políticas de vivienda en torno al concepto de *inclusión*. Ejemplo de ello es la ley francesa de 1998 (Ley núm. 98-657 de orientación relativa a la lucha contra las exclusiones sociales de 29 de julio de 1998), que incluye dentro del acceso a los derechos numerosas medidas tendentes a mejorar los mecanismos de acceso a la vivienda, junto al empleo, los cuidados o el ejercicio de la ciudadanía. El mismo texto, entendiendo que la pérdida de la vivienda es en sí misma causa de exclusión, detalla también medidas para procurar que las familias permanezcan en sus viviendas, anticipándose a las expulsiones y mejorando la calidad de vida y del hábitat.

A años luz del enfoque francés, la política de vivienda en España ha asumido la expulsión de la gente de sus casas como meros «daños colaterales» provocados por la crisis económica. En la mayoría de los territorios no solo no existen mecanismos jurídicos ni físicos para un realojo rápido y eficaz de los hogares, sino que ninguna institución parece haberse pleanteado en serio qué significa verse obligado a perder los vínculos, el espacio de vecindad o el drama que supone abandonar el espacio de privacidad e intimidad de la propia vivienda. En este sentido, la aprobación de la Iniciativa Legislativa Popular en 2015 en Cataluña[17] recogía no solo la obligación de ofrecer un alquiler social con carácter previo a la demanda de ejecución hipotecaria o desahucio en la misma vivienda, sino que gran parte de los requisitos exigidos velaban por mantener dentro de lo posible la normalidad de los hogares afectados: limitación de la cuantía máxima del alquiler en función de la renta del hogar, con un importe máximo que no superara el 18 % del IRSC; realojo preferente del hogar en la misma vivienda, o al menos en el mismo municipio, salvo que los servicios sociales informen de que el traslado no suponga incremento de las condiciones de exclusión social; y periodo mínimo del alquiler social durante tres años. Como vimos, este intento de cambio de modelo provocó el recurso del Estado ante el

17. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

Tribunal Constitucional, por lo que en noviembre de 2015 se iniciaron las negociaciones para resolver las discrepancias competenciales,[18] estando en trámite la resolución.[19]

El papel de la fiscalidad en las políticas de vivienda

A través de penalizaciones en forma de tasas e impuestos, o de desgravaciones y beneficios, el *régimen fiscal* establece en gran medida las principales apuestas de la política de vivienda. Como herramienta que afecta al conjunto de los ciudadanos y al sector empresarial, tiene una repercusión muy alta en las formas de comportamiento del mercado y en la toma de decisiones, ya que delimita taxativamente qué actuaciones serán premiadas y cuáles penalizadas. Ante un mismo problema, las autoridades públicas pueden optar por reconducir la situación, ofreciendo beneficios fiscales que inviten a la población y al sector económico a reconsiderar su posición, o bien puede penalizar ciertas situaciones con el diseño de impuestos, tasas o regulaciones fiscales discriminatorias.

El modelo de régimen fiscal español impulsó la compra de vivienda en detrimento del alquiler, adaptándose así al pujante negocio inmobbiliario. Así fue desde el desarrollismo franquista hasta prácticamente 1985, más de dos décadas durante las cuales se mantuvo la congelación de los alquileres. Llegado el año 1998, la apuesta política en torno a la vivienda insistió en el «viejo modelo» y su expansión: fomentar la propiedad como forma de acceso a la vivienda para calentar, de nuevo, el motor de la economía a través de la industria de la construcción. De este modo, poniendo en

18. Resolución de 30 de octubre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

19. Boletín Oficial del Estado núm. 283 de 26 de noviembre de 2016, pp. 111.825 y ss, disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2015/11/26/pdfs/BOE-A-2015-12797.pdf. La Ley Vasca, también recurrida, ha sido paralizada cautelarmente por el Tribunal Constitucional el 15 de abril de 2016.

el mercado los ahorros de todos los hogares y generando una urbanización masiva del suelo, el gobierno pretendía alcanzar los objetivos de convergencia señalados en el Tratado de Maastricht —documento que haría entrar a España en la *doxa* neoliberal «por la puerta grande»—. Así, en 1998 se eliminó la desgravación del alquiler en el IRPF, mientras que las ventajas fiscales en el caso de la compra de vivienda se mantuvieron y se hicieron extensivas a todos los hogares, fuese cual fuese su nivel de renta. Además, esas prerrogativas fueron acompañadas por otro tipo de instrumentos, como las *cuentas ahorro-vivienda*, que permitieron altas rentabilidades durante plazos de tiempo fijados, siempre que el dinero depositado se invirtiera en la adquisición de vivienda habitual. La *discriminación entre propietarios e inquilinos* se mantuvo a lo largo de toda la burbuja inmobiliaria de 1995-2007, aunque la desgravación del alquiler se recuperase tímidamente —y de manera restringida— a nivel autonómico.

Por otro lado, *el régimen fiscal es igualmente discriminatorio entre inquilinos y arrendadores*. Para empezar, tanto en el parque de alquiler como en el que se encuentra infrautilizado —sin ningún tipo de uso—, *la propiedad está atomizada* y fragmentada, los pequeños propietarios temen sacar sus viviendas al mercado debido a posibles impagos y a las dificultades en los procedimientos de desahucio. No hay que olvidar que la vivienda ha sido entendida por muchas familias como un bien de inversión. En este contexto, en 2007, al final de la burbuja, cuando se hizo patente la necesidad de vivienda en alquiler y el desfase entre los precios y la capacidad de renta de la mayoría de los estratos sociales —como, por ejemplo, los jóvenes—, el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero introdujo beneficios fiscales para los arrendadores. Fueron numerosas las voces que solicitaron gravar las viviendas vacías, pero el ejecutivo[20] insistió en la «dificultad» de definir el concepto legalmente y en los problemas que las medidas coercitivas podrían generar en el mercado. Así, el arrendador, fuese cual fuese su nivel de renta y la cuantía del alquiler, podía deducirse hasta el 60 % de los rendimientos netos obtenidos, y hasta el 100 % si el inquilino era menor de

20. Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández, «Desgravaciones fiscales», *El País*, 4 de febrero de 2007, disponible en: http://elpais.com/diario/2007/02/04/opinion/1170543613_850215.html

30 años.[21] A esto habría que agregar la desgravación de gastos, como el recibo de la comunidad, algunos suministros y las obras de mejora de la vivienda. En este contexto, las condiciones no podían ser mejores para las SOCIMIs: estas disfrutan de un régimen fiscal especial en el que los beneficios obtenidos tributan al 1 %. En ningún caso se controla administrativamente si las viviendas gestionadas son o no puestas en el mercado, si la cuantía de los alquileres que se benefician de las ventajas fiscales son adecuados o no a la renta disponible de los hogares o, cuanto menos, al precio del mercado. Tampoco se fiscaliza si existe una subida inducida de los precios derivada de las mínimas desgravaciones del inquilino, o si se opta alternativamente por una tipología concreta de inquilino por suponer mayores beneficios anuales.

Una vez más, las políticas diseñadas carecen de un trasfondo analítico riguroso, planteándose desde la ilusión de que el sector privado —ya se trate de grandes empresas o pequeños propietarios— va a asumir como suyos los grandes objetivos habitacionales escritos sobre el papel. Como consecuencia, el dinero público va destinado una vez más a *subvencionar al más fuerte*, como si ese gesto fuese suficiente para controlar los efectos de los «desajustes» del mercado. Frente a esta posición, débil y deficitaria, son *numerosos los países del ámbito europeo que cuentan con un impuesto sobre las viviendas vacías*.

El régimen fiscal en Francia recoge tradicionalmente dos tipos de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria: la *taxe foncière*, un impuesto similar al IBI que se aplica sobre toda propiedad, ya sea suelo o edificación, y la *taxe d'habitation,* tasa abonada por todos los locales ocupados y amueblados, y de la que están eximidas las viviendas desocupadas. En 1998, debido a la falta de viviendas accesibles en muchas ciudades, la *taxe d'habitation* se hizo también extensiva a las viviendas vacías en determinadas circunstancias.[22] Según se señalaba en

21. Eliminado en la última reforma fiscal, que mantiene el límite en el 60 % para todos los casos.

22. Ley núm. 98-657, de 29 de julio de 1998, «d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sociales». Art. 51, «Taxe sur les logements vacants (TLV)».

el resumen ejecutivo de la propia ley,[23] en 1998 un total de 2,5 millones de personas estaban mal alojadas, existiendo sin embargo un total de dos millones de viviendas vacantes; 840.000 de estos inmuebles estaban situados en grandes aglomeraciones, donde las necesidades habitacionales de la población eran cada vez más acuciantes. Tras aprobar por decreto el listado de ciudades en las que debía aplicarse el impuesto, el gobierno comenzó a implementarlo en aglomeraciones urbanas de más de 200.000 habitantes con fuertes desequilibrios entre la oferta y la demanda de vivienda, es decir, núcleos con un elevado índice de vivienda vacía, fuerte demanda de viviendas sociales, baja oferta de inmuebles en alquiler y dificultades de acceso derivadas del incremento del precio. Este impuesto resuelve con bastante flexibilidad y lógica la «complicada» definición de la vivienda vacía, dificultad alegada mil y una veces por la administración española para evitar plantear cualquier tipo de reforma fiscal. Para empezar a aplicar la tasa, la vivienda debe haber permanecido dos años vacía, quedando exentos del impuesto aquellos inmuebles que estén ocupados más de 30 días al año y aquellos que estén en venta o alquiler con un precio acorde al de mercado. También gozan de exención las casas cuya demolición esté prevista en el plazo de un año o aquellas que necesiten rehabilitación —siempre que el importe de la obra supere el 25 % del valor del edificio—. El control y la fiscalización sobre el uso real de la vivienda se realiza a través de las facturas de los distintos servicios urbanos (agua, electricidad, etc.), tal y como se proponía también en la legislación andaluza. El impuesto es progresivo, aumentando paulatinamente entre el primer año y el tercero de desocupación.[24] En 2006, y tras el éxito de la medida, se aprobó la posibilidad de ampliar la tasa al resto de ayuntamientos para las viviendas que llevaran vacías más de cinco años.[25]

Con un espíritu similar al del impuesto francés, Reino Unido decidió afrontar el problema de la vivienda aumentando las competencias de las administraciones locales. Además de tener la obligación de publicar un censo local

23. Ley núm. 98-657, de 29 de julio de 1998.

24. El primer año se paga el 10 % de la «valeur locative», el segundo año el 12.5 % y el tercero el 15 %.

25. Art. 47 de la ley núm. 2006-872, de 13 de julio de 2006.

de viviendas vacías, en abril del año 2000 se desarrolló un impuesto municipal que penalizaba a los propietarios de vivienda vacía. La diferencia entre la *taxe d'habitation* y la tasa municipal inglesa radicaba en que esta última era más restrictiva en el caso de las viviendas con problemas de conservación: todo inmueble que necesite trabajos de mejora o rehabilitación, por incumplimiento de los estándares de habitabilidad y calidad, se encontraba exento del pago del impuesto municipal durante el primer año, pasando a pagar la mitad de su valor durante el segundo.

Casas sin gente y gente sin casa: alternativas y modelos para la gestión del parque sin uso

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria los problemas de acceso a la vivienda se han agudizado hasta el extremo, especialmente en los territorios donde los precios batieron todos los récords y previsiones. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid el esfuerzo medio de los hogares para pagar una hipoteca es mayor que el 40 % de sus ingresos.[26] Según el último informe del *Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España*, el 80 % de los menores de 30 años sigue viviendo en casa de sus padres. La alta tasa de paro y la precariedad del trabajo impiden a los más jóvenes abandonar su hogar de origen. El mismo estudio señala que si un joven tuviera que adquirir una vivienda en propiedad debería emplear más del 58 % de su sueldo. Si a esta situación le sumamos las ejecuciones hipotecarias y los desahucios, no podemos sino concluir que la única solución para atajar la situación de emergencia habitacional que sacude el país es *desplegar un plan que aborde el problema de manera integral*. Pero ¿por dónde empezar? Parece claro, habría que gestionar todo ese inmenso mar de viviendas vacías que puebla la geografía española. Resolver la cuestión del parque vacante permitiría poner de forma rápida y ágil viviendas asequibles a disposición de la población. A pesar de los múltiples ejemplos existentes en países del entorno, las iniciativas siguen

26. Datos del 2º trimestre de 2014, Colegio de registradores de la propiedad, bienes inmuebles y mercantiles de España. La Hipoteca media se sitúa en 183.719 €, con una cuota mensual de 911, 39 € y un plazo medio de 26 años y 6 meses.

siendo locales y escasas[27], y no existe ninguna estrategia a nivel nacional —algo fundamental en un caso tan dramático como el español—.

En el contexto europeo podemos identificar *dos modelos diferentes de intervención* sobre vivienda vacía. El primero es el *modelo francés* —del que ya hemos analizado algunas características—, una alternativa que *a través de herramientas estatales «castiga» la desocupación* del parque al tiempo que *establece medidas de carácter fiscal y económico para la devolución de dicho parque al mercado*. Por otro lado tendríamos el *modelo inglés,* que más allá de medidas penalizadoras, articula un *proceso de mediación entre la administración local y los propietarios* con carácter previo a la implantación de medidas para la recuperación del parque.

En el caso de Francia las medidas adoptadas son mayoritariamente de carácter fiscal y podrían clasificarse en dos subgrupos: aquellas que pretenden incentivar la salida del parque al mercado a través de ayudas y las encaminadas a penalizar al propietario de vivienda vacante. Dentro de las primeras podríamos identificar, a su vez, tres tipos: *ayudas a la rehabilitación* a disposición de los propietarios, ya implantadas en España, y que se encuentran mayoradas en el caso de las viviendas vacías; *ventajas fiscales para trabajos de rehabilitación en viviendas* que se pongan posteriormente en alquiler; el *Contrato de Rehabilitación,*[28] aplicado a inmuebles completos, por el que la administración realiza subsidiariamente las obras necesarias dentro del inmueble vacante a cambio de un uso por un tiempo mínimo de 12 años.

Dentro del paquete de medidas que penaliza al propietario, destacan el *impuesto sobre las viviendas vacías* y el *procedimiento para la expropiación temporal de las viviendas,* que se aprueba en el mismo texto legislativo.[29] En aquellos

27. Destacan el País Vasco o Cataluña, así como alguna iniciativa local como el Programa integral de rehabilitación de viviendas para colectivos desfavorecidos de Vilafranca del Penedès.

28. Art. de la ley 252-1 del Código de Construcción y Vivienda (artículo 11 de la ley 90-449 del 31 de mayo 1990); Ley núm. 98-657, de 29 de julio de 1998 «d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sociales», art. 49

29. Ley núm. 98-657, de 29 de julio de 1998, «d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sociales», art. 52.

municipios con grandes desequilibrios entre la oferta y la demanda de viviendas destinada a personas con rentas modestas o precarias, el prefecto tiene la posibilidad de expropiar temporalmente los inmuebles que lleven vacíos más de 18 meses —siempre y cuando los propietarios no hayan puesto remedio para devolver las viviendas al mercado—. Parte del alquiler recaudado durante el tiempo que dure la expropiación retornará al propietario de origen. Para obtener información sobre dichas viviendas, el prefecto puede hacer uso de los datos de las compañías de servicios urbanos. Respecto al periodo de expropiación, este puede variar entre un mes y 6 años, pudiendo ampliarse hasta 12 si fuesen necesarias obras de rehabilitación; además, este periodo podría mantenerse vigente aunque el edificio fuese vendido. Cuando el periodo de expropiación finaliza, el organismo que lo gestiona deberá ofrecer una vivienda al ocupante.

A diferencia de lo que sucede en el caso español, en Reino Unido el problema de las viviendas vacías lleva tratándose casi tres décadas. En 1992 se creó la *Empty Home Agency*, una entidad sin ánimo de lucro cuyo objetivo es ejercer un papel mediador entre los distintos agentes implicados —demandantes, propietarios e instituciones— para buscar soluciones innovadoras que permitan reducir al mínimo el número de viviendas desocupadas. El proceso se inicia con una serie de estudios que pretenden no sólo *contabilizar el número de viviendas* sin uso, sino *caracterizar los procesos urbanos* que se encuentran tras el fenómeno de los inmuebles sin uso, es decir, las causas y consecuencias del abandono de las viviendas.[30] Los primeros análisis pusieron de manifiesto un doble proceso dentro del conjunto del país: la mayoría de las viviendas vacantes se encontraban situadas en el norte, en barrios desfavorecidos donde no existía demanda de vivienda; el empobrecimiento progresivo de la población generaba un efecto paulatino de abandono, forzando el deterioro urbano y social. En paralelo, se detectó que el 40 % de las viviendas vacantes se encontraba en el sur de Inglaterra, en zonas en las que la demanda de vivienda era mucho mayor. Por aquel entonces se constató la existencia de 250.000 viviendas sin ocupación que necesitaban obras y ayudas económicas

30. Fielder, S. y Smith, R.S.G *Vacant Dwellings in the Private Sector*, Londres, Housing Research Summary Department of the Environment, 1996.

para ser devueltas al mercado. Años más tarde, ya en 1999, se creó el *Empty Property Advisory Group,* cuya función es identificar buenas prácticas que terminen con las viviendas vacías. A principios del siglo XXI unas 200 autoridades locales habían iniciado ya programas o proyectos para devolver las viviendas vacantes al mercado. La legislación ponía en manos de los municipios dos tipos de herramientas: la *compulsory purchase,* o expropiación temporal, y la *enforced sale,* medida que obliga a la venta la vivienda. Sin embargo, ninguna de ellas acababa de garantizar el uso del parque. Así, en el año 2004, se aprobaron las *Empty Dwelling Management Orders* (EDMO), otra herramienta legal que permitía a las autoridades locales devolver el parque vacío al mercado, contando con un complejo procedimiento que intentaba partir del consenso entre el propietario y la entidad local. En todas aquellas viviendas que llevasen más de dos años vacías o hubiesen sido sometidas a actos vandálicos, la autoridad local podía iniciar el procedimiento de mediación a través de la aprobación de una *Interim Order.* Desde la emisión de este decreto municipal, todas las partes tienen 12 meses para buscar una solución pactada, aunque el derecho de uso y la decisión última sobre el destino de la vivienda será de la administración local. En el caso de no llegar a ningún acuerdo se aprueba el *Final EDMO* con una duración de 7 años, plazo durante el cual el gobierno municipal debe poner la vivienda en el mercado o devolvérsela al propietario.

Además de aprender de las experiencias descritas, en un ámbito como el español, donde la infrautilización del parque no puede ni debe separarse de su sobredimensionamiento, las medidas adoptadas por algunos países nórdicos, como Suecia, son más que relevantes. En 1999, en ese país, el 3,7 % de las viviendas en alquiler permanecía vacía —un 4,7 % en el caso de las viviendas sociales y un 2,4 % en el caso de las privadas—. El aumento de las viviendas vacantes —especialmente en el sector social del parque— era consecuencia del incremento de la tasa de paro en determinadas regiones, especialmente las rurales; como es lógico, la búsqueda de empleo llevaba a la población a desplazarse a otros lugares económicamente más dinámicos. El cálculo del alquiler de la vivienda social en Suecia se realiza sobre *la base de los costes de la totalidad del parque perteneciente a cada entidad sin ánimo de lucro en un mismo municipio.* El objetivo es dividir

dichos costes entre todas las viviendas alquiladas atendiendo a criterios estándar (*utility-value rent*) que dependen del tamaño de la vivienda y de su calidad. El sistema de fijación de las rentas *redistribuye las pérdidas de las compañías de viviendas en subidas de alquiler en el resto del parque*. Por tanto, un aumento del número de viviendas vacantes se traduce en un incremento del alquiler, de manera que en los casos de la población con menor renta disponible la situación empezaba a ser paradójica. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las viviendas sociales a las que nos referimos están garantizadas por los municipios, por lo tanto, la elevación del precio del alquiler no recae sobre los inquilinos, sino sobre los presupuestos locales. Para paliar el abandono del parque, las municipalidades implantaron diversas medidas: descuentos en el precio del alquiler para atraer a nuevos habitantes; la reutilización de las viviendas para otros usos y, la más importante, sobre todo si miramos a futuro desde el caso español, la demolición parcial del parque vacante. Esta última medida afectó a 289 municipios en Suecia; sólo en 1999 se destruyeron 3.600 viviendas.

Sobre derecho a la vivienda y derecho a la ciudad

A pesar de que tradicionalmente suelan diseñarse por separado, las políticas de vivienda y la construcción material de la ciudad están estrechamente vinculadas, muchas de las decisiones que se toman en otros niveles —incluidas las medidas fiscales— repercuten directamente sobre el espacio físico construido. Muestra de ello son la política de congelación de los alquileres, implantada en toda Europa tras la Segunda Guerra Mundial, la construcción masiva de vivienda social o la apuesta por determinados regímenes de tenencia.

Al finalizar la *Segunda Guerra Mundial* (1939-1945) la situación habitacional de los países del entorno europeo era desastrosa. A la tradicional falta de capacidad de los gobiernos para resolver sus déficits residenciales hubo que sumar la ingente destrucción del patrimonio y el entorno construido como consecuencia de la contienda. El paisaje no podía ser más ruinoso y desalentador. En este contexto, los esfuerzos de los gobiernos de postguerra se encaminaron a la reconstrucción de las ciudades y la creación de nuevas viviendas

que permitieran albergar al conjunto de la población. Tras la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (10 de diciembre de 1948), cuyo artículo 25 establecía el derecho a un «nivel de vida adecuado», lo que implicaba toda una batería de derechos asociados: «La salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...] derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».[31] Como podemos ver, la vivienda aparecía circunscrita a una serie de derechos que tienen como objetivo último garantizar una vida digna y autónoma. El espíritu de la *Declaración* se trasladó al contexto europeo a través de los acuerdos económicos, políticos y sociales que dieron forma al Estado del bienestar, pactos que influyeron de manera decisiva a la hora de enfocar la construcción de viviendas y ciudad. Resumiendo, podríamos decir que desde los diferentes Estados sociales se consolidaron dos grandes tipos de políticas para paliar las graves carencias residenciales del periodo: la *congelación de los alquileres* y la *construcción masiva de vivienda social*.

La congelación de los alquileres tenía como objetivo evitar la especulación sobre el precio de la renta, resultado de la carestía de la vivienda. Visto con perspectiva histórica, podríamos decir que solucionó este problema en el corto plazo, evitando la expulsión de la población de menor renta de su vivienda. Sin embargo, a medio y largo plazo tuvo consecuencias nefastas tanto para el tejido residencial como para la ciudad: de hecho, en los efectos provocados por la congelación de los alquileres podemos descubrir el origen de muchas de las dinámicas negativas que han padecido los *cascos históricos urbanos*. La congelación desanimó a los propietarios a invertir en la conservación de un parque cada vez más antiguo y que no generaba beneficios económicos. Las viviendas fueron deteriorándose hasta convertirse en un stock de muy baja calidad, obsoleto y repleto de carencias. Cuando la población que habitaba los inmuebles incrementaba su renta, ascendiendo socialmente, se mudaba a otros

31. Art. 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ONU, 1948.

barrios mejor equipados, mientras que quienes no conseguían prosperar permanecían en las áreas más antiguas de la ciudad —áreas progresivamente degradadas— .

Con el levantamiento del veto de los alquileres se inició un *proceso de especulación generalizada* en el conjunto de los cascos históricos europeos. La demolición de parte del parque fue una medida habitual en un contexto en el que la legislación sobre protección del patrimonio no estaba aún muy asentada. Los alquileres comenzaron a subir de precio más rápidamente que la tasa de inflación y los sueldos, y fueron habituales los procesos de expulsión de la población hacia lugares con precios y calidades similares —viejas y nuevas periferias—. Así, en paralelo a la revalorización de los casos históricos y las zonas centrales de las ciudades, se fue produciendo una profunda transformación de la cartografía social debida a la llegada de nuevos residentes con mayor poder adquisitivo. Las áreas centrales vieron modificada su posición en el marco de la ciudad: no sólo el paisaje urbano sufrió importantes transformaciones arquitectónicas y sociales, sino que estas zonas cambiaron de categoría dentro del conjunto urbano. Aunque el reconocimiento de los efectos negativos de estas medidas provocó la revisión del marco legal que las implementaba, el sector inversor fue sofisticándose para sortear cualquier obstáculo legislativo. Los procesos de *gentrificación o elitización urbana* son un ejemplo de ello.

En paralelo a la congelación de los alquileres, los distintos gobiernos pusieron en marcha mecanismos que impulsaron la construcción masiva de viviendas a bajo precio. Como ejemplo cabría citar la construcción de los conjuntos *HBM-HLM* (*Habitation à Bon Marché - Habitation à Loyer Moderé*) en Francia. El sistema HLM se creó en 1950 con el objetivo de sofocar la necesidad de vivienda, cifrada en una demanda de cuatro millones por aquel entonces. La forma de gestión y el régimen de tenencia cambian entre los distintos países, pero todos comparten un mismo modelo urbano, reproducido tanto en los países del norte como en los del sur. Frente a las características de la ciudad tradicional, en la que *usos, funciones y sectores sociales se hallan mezclados*, el modelo teórico que se utilizó para la construcción de los nuevos barrios fue el propuesto por la *Carta de Atenas* de 1933. Aunque el

fenómeno urbano lleva produciendo teorías, modelos y alternativas muy distintas desde el siglo XIX, la solución escogida fue la más simple. De hecho, pecó de visión corta. Al estar pensada únicamente desde el *espacio físico*, no tuvo en consideración la ciudad como un organismo vivo donde lo fundamental son sus habitantes y las redes comunitarias que pueblan el espacio. Se trata de una solución planteada desde la fascinación por la técnica y el imaginario modernista de la máquina, como si el mero control del espacio físico pudiera conducir a la felicidad y el bienestar despojándolo de contenidos sociales o vínculos con el entorno. En este sentido, se obvió tanto la evolución histórica de la ciudad como las necesidades de gestión económicas, sociales y ambientales a la hora de plantearla. Los bloques de estos nuevos barrios eran todos iguales, haciendo gala de una simetría tosca y repetitiva: altas densidades, tejidos monofuncionales y separación de funciones y usos en una ciudad donde la calle había perdido su relación con la edificación; en cierto sentido, esta clase de edificaciones —vigorosas construcciones sobre extensas áreas libres— parecían querer recrear una suerte de «naturaleza» dentro de la ciudad. Si bien este modelo nunca fue el más adecuado para satisfacer las necesidades de la población, el ritmo de su construcción, tremendamente acelerado, empeoró aún más la situación. En definitiva, los resultados de estos proyectos no fueron demasiado positivos: se trató de construcciones apresuradas, de bajas calidades, más centradas en la producción en serie de viviendas que en la producción de «ciudad». Al planificar un tejido monofuncional para concentrar a la población con necesidades más acuciantes —esto es, la de menor renta—, las propias desigualdades urbanas y sociales fueron produciendo a medio y largo plazo importantes *bolsas de segregación espacial*, *guetos* incluidos.

Cuando analizamos más de cerca la articulación de las políticas de vivienda y las formas de construcción de ciudad, resulta fácil descubrir en ellas las improntas propias del modo de producción capitalista, es decir, sus estrategias de reproducción y acumulación sobre el espacio urbano. La carestía de viviendas reaviva la espiral de especulación sobre el suelo y la producción residencial, y la presión por un crecimiento rápido se abre a nuevas formas de acumulación de capital a través del mercado inmobiliario. La Carta de

Atenas sirvió de modelo e imaginario para rehacer la ciudad tradicional desde las compulsiones propias del capitalismo, acabando con las dinámicas comunitarias que caracterizaban buena parte de los enclaves barriales de la vieja ciudad. A partir de este momento, la ciudad se construyó a golpe de grandes promociones, con todo lo que ello conlleva a la hora de intervenir sobre el espacio. La configuración final de los nuevos barrios respondió a un amplia extensión libre que acogía los densos bloques de vivienda, iguales y serializados, dispuestos como si alguien los hubiese arrojado desde el aire. Los edificios estaban cercados por amplias infraestructuras viarias cuyo objetivo era trasladar a los ciudadanos a su trabajo o a los espacios de ocio y consumo.

La planificación urbana y la tensión especulativa sobre el suelo y la vivienda pusieron fin a la mezcla social en el mismo tejido urbano, *fomentando la creación de zonas socialmente homogéneas*, o lo que es lo mismo, *ordenaron a sus ciudadanos en función de su nivel de renta y clase social*. Si seccionamos una vivienda típica en el centro de París durante el siglo XIX, vemos cómo esta se va haciendo progresivamente menos lujosa según ascendemos piso tras piso hasta llegar a la buhardilla, el cuartucho que solía albergar a los personajes más infelices de Balzac. El crisol social que habitaba estos edificios producía relaciones mutuas en el espacio público de la ciudad. Esta convivencia y estos vínculos de proximidad se rompen con los nuevos modelos del siglo XX; la segregación social pasa de producirse «en vertical» a hacerlo a lo largo y ancho de la ciudad.

Junto con la construcción masiva de viviendas se produce un cambio fundamental en el sistema de producción que, vinculado a las políticas europeas de bienestar, modifican de forma relevante la forma de expansión de la ciudad y los modos de empleo urbanos: es lo que podemos dar el nombre de «fordismo» y sociedad de consumo. Con origen en la industria del automóvil, el «fordismo» apareció a principios del siglo XX promoviendo la especialización, la transformación del esquema industrial y la reducción de costes. El objetivo era la expansión del mercado: si hay mayor volumen de unidades de un producto cualquiera, debido a la tecnología de ensamblaje y su coste reducido, se produce un excedente que supera numéricamente la capacidad de consumo de la élite tradicional. La ampliación del mercado convirtió el

automóvil en un producto más accesible a la sociedad, de modo que los propios trabajadores de Ford pudieran optar a adquirir un automóvil igual a los que ellos mismos fabricaban, para lo que se aumentó su salario. Este sistema se amplió a toda la industria, convirtiendo al conjunto de la clase obrera en una multitud de consumidores. En el caso español, esta idea se extendió también al sector inmobiliario, convirtiendo a cada español en un propietario.

El abaratamiento del automóvil permitió la expansión de las ciudades y la creación de zonas residenciales alejadas de la ciudad, muchas veces sin vínculo alguno con los núcleos urbanos. Evidentemente, las clases más pudientes podían trasladarse a estas nuevas áreas, huyendo de la inhóspita ciudad hacia un «campo» transformado en complejo residencial. Ahora bien, la relación de dependencia con los servicios de la gran urbe se mantenía en la vida cotidiana: trabajo, ocio, compras, servicios de educación, sanidad, etc. Además de la monotonía del tejido, la dependencia del automóvil o el monocultivo social, destacaba la ausencia absoluta de mezcla de usos viarios y espacios públicos que permiten generar relaciones, algo que aparece como consecuencia, entre otras cosas, de la baja densidad y de un modelo habitacional individualizador. El sistema inmobiliario se depuró y especializó en el diseño de productos residenciales diferenciados para cada tipo de consumidor. Una vez alojado el sector con mayor renta, la tipología se adaptó a las clases medias y medias bajas: las viviendas unifamiliares y las parcelas se fueron reduciendo hasta llegar al adosado.

La manzana cerrada —un modelo de plena actualidad— asestó un golpe mortal definitivo al concepto tradicional de ciudad: las zonas más habituales de relación, zonas verdes y espacios deportivos, quedaron recluidas en el interior de las manzanas, dentro del espacio privado. Las zonas comerciales se concentraron en grandes edificios que trataban de imitar, dentro de sus muros, la diversidad de la calle comercial. El espacio público quedó así mudo, sin uso social, despojado de las virtualidades de la interacción —o directamente convertido en un escenario de relaciones mercantiles—, mientras la vida urbana se trasladaba a lugares privatizados y controlados, lejos de los conflictos y «peligros» de la ciudad diversa: todo un simulacro doméstico de la vida urbana.

La segregación espacial se ha convertido así en una de las características más significativas de las ciudades contemporáneas. En el caso específico de España, la falta de diversificación en las formas de acceso a la vivienda y su subordinación a la lógica de la propiedad, hace particularmente difícil el problema: la política de vivienda ha propiciado la construcción de una ciudad en la que los habitantes están explícitamente organizados por clase social a través de una clara división entre el centro y la —o las— periferia(s). El precio de la vivienda no depende tanto de sus características físicas como de la zona urbana en la que está ubicada,[32] es decir, de la categorización social y económica que la ciudad capitalista ha definido. La «prosperidad» de un hogar viene escenificada por la posibilidad de desplazarse de un barrio a otro con mayor renta o mejores equipamientos, algo que se traduce en términos espaciales como un ascenso dentro de la escala social —sin embargo, tener que abandonar un barrio por problemas económicos y migrar a uno periférico se considera un proceso de *desclasamiento*—.

El problema de la falta de vivienda se prolongó hasta mediados de los años setenta, acrecentado por la presión demográfica del llamado *baby boom.* Sin embargo, la crisis del petróleo (1973) marcó el inicio de un nuevo periodo. A partir de los años ochenta, inicio de la era de desregulación económica y decadencia del Estado del bienestar, la necesidad de vivienda parecía cubierta, la población había dejado de crecer y algunos países empezaban a acercarse a un crecimiento natural cero. Por otra parte, los procesos de financiarización convertían el parque de viviendas y la inversión en bienes inmuebles en uno de los puntales de la nueva economía globalizada. Hasta esa década el crecimiento vegetativo de la población había dado un saldo positivo, con más nacimientos que muertes; el descenso acusado de la natalidad provocó una caída de los ritmos demográficos y el envejecimiento de la población. En los países del norte de Europa empezó a hablarse de vivienda en otros términos, profundizando en el análisis de los procesos urbanos negativos: procesos de expulsión, segregación social, concentración de

32. Fernando Roch Peña, «Rastros de la razón: hacia una revisión crítica de la construcción de la disciplina urbanística», *Boletín CF+S*, núm. 24, 2003, disponible en http://habitat.aq.upm.es/boletin/n24/lista.html

población en riesgo de exclusión en ciertas áreas peor posicionadas en la iconografía social urbana, etc. Así, uno de los grandes ejes en las políticas de vivienda fue conseguir mezcla social, tanto en los barrios existentes como en los nuevos desarrollos. Conviene señalar que la mezcla social no mejora por sí sola las condiciones de exclusión de los hogares, sino que solo las dispersa y disimula. Puede acabar con la estigmatización de ciertos enclaves y colectivos, pero en ningún caso elimina las causas y presiones que provocan la exclusión. En esta línea, las medidas para el reequilibrio social de los barrios son sin duda positivas, pero si no se atajan las causas que producen las dinámicas de exclusión —ancladas en el modelo de ciudad capitalista—, la diversidad social poco puede hacer para mejorar la situación de la población. Por otra parte, de no controlar el proceso en todas sus dimensiones, los efectos pueden ser incluso perversos.

Cómo procurar la mezcla social sin provocar nuevos procesos de gentrificación y expulsión de la población sigue siendo un problema no resuelto en toda Europa, y la mayoría de las medidas puestas en marcha no han sido capaces de controlar dicha situación. Los países que mejor han afrontado el problema son aquellos que mantuvieron dentro de la política de vivienda un «modelo universalista». Al igual que la sanidad o la educación, la vivienda es entendida en estos casos como uno de los servicios esenciales que el Estado del bienestar debía procurar a sus ciudadanos, independientemente de su nivel de renta o posición social. Dicho modelo es capaz de regular —al menos relativamente— los precios del mercado inmobiliario, aunque esto siempre depende de la dimensión y calidad del parque así como de los mecanismos reales de gestión. Según los estudios de *CECODHAS,*[33] tres países mantienen dicho modelo: Dinamarca, Holanda y Suecia. En Dinamarca las viviendas sociales están disponibles para cualquiera, y los ayuntamientos disponen de una reserva del 25 % del parque para cubrir las necesidades de los hogares más desfavorecidos. El alquiler se fija en función del coste y las viviendas se adjudican por lista de espera. Una de sus características es la metodología de la toma de decisiones dentro del parque: cada

33. CECODHAS, *Housing Europe Review 2012 The nuts and bolts of European social housing systems*, Bruselas, CECODHAS, 2012.

sección tiene una *asamblea general formada por sus habitantes* que se reúne una vez al año para elegir un consejo, órgano responsable del presupuesto, mantenimiento y gestión de las partes comunes de la sección.

España llegó tarde a este tipo de modelos, que sólo pueden implantarse en el caso de que se afronte de forma seria y eficaz la gestión del parque vacante. Como ejemplo relevante, cabe señalar el caso alemán, con una tasa de alquiler de las más altas de Europa, pero donde la vivienda social solo representa el 6 % del parque. Los ayuntamientos siguen teniendo la obligación de alojar a los hogares más necesitados, y para ello, en lugar de incrementar el parque de viviendas, gestionan el parque a través de un convenio particular entre los propietarios con inmuebles vacíos y la administración, fijando un precio por debajo del de mercado. Las cifras hablan por sí mismas: anualmente se firman unos 100.000 convenios. Simultáneamente, el parque de vivienda social propiedad de los municipios se va vendiendo a organizaciones de inquilinos.

Frente a situaciones en las que la gestión del parque en alquiler facilita la mezcla social, son mucho más numerosos los modelos que reservan la vivienda social solo para aquellos sectores de población con menos recursos, ya sea por su nivel de renta o por otras circunstancias sociales que provocan una situación de desigualdad. El desarrollo de estos conjuntos de viviendas por paquetes y barrios ha sido la tónica habitual en este tipo de políticas. En España, la propia forma de regular su reserva en la legislación de suelo tiende a fomentar y legitimar este tipo de procesos. Desde 2007 es obligatorio que todos los desarrollos de suelo reserven el 30 % de la superficie residencial para construir vivienda con algún tipo de protección. Pero la única reserva que se señala sobre cómo distribuir dichas viviendas es que se *garantice una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.*[34] Por otra parte, en las legislaciones autonómicas más neoliberales, como la madrileña, dicha reserva solo se aplicaba a los nuevos desarrollos y nunca a las áreas de reconversión existentes dentro de la ciudad consolidada: grandes operaciones en marcha, como Mahou-Calderón o la Operación Chamartín

34. Art. 10 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

(hoy Madrid Nuevo Norte), carecían de una reserva suficiente para estas viviendas, condenando a la población con menores recursos a residir sí o sí en la periferia de las ciudades. Además, las prácticas privadas y públicas en la forma de construir la ciudad, claramente neoliberales, fomentan la estigmatización del parque destinado a vivienda de protección. No es de extrañar que en la propia reordenación de los nuevos barrios este tipo de vivienda se localice en los peores lugares. Tampoco que las calidades de la urbanización o la edificación sean menores, justificadas por el margen de beneficio que se va a obtener con la promoción de esas viviendas.

Otra práctica habitual es la adjudicación de la construcción de las futuras residencias a través de concursos públicos e internacionales, buscando soluciones innovadoras entre los equipos de arquitectos de prestigio. Aunque en origen la intención pudiera no parecer mala —hipotéticamente se trataría de poner al servicio de las viviendas públicas los mejores diseños disponibles y las soluciones más innovadoras—, los resultados a veces generan efectos paradójicos. La originalidad y exuberancia del catálogo llega a veces demasiado lejos. Como ejemplo, baste recordar el famoso lavabo en el pasillo de las viviendas del Mirador de San Chinarro,[35] donde el equipo holandés MVRDV «derrochó imaginación» a borbotones. El problema de estos edificios no tiene que ver únicamente con el uso de este tipo de viviendas como laboratorio de ensayo, sino que la concentración de la vivienda de protección en los edificios emblemáticos de los barrios sirve, sobre todo, para estigmatizar a la población que reside allí, hasta el punto de que a veces parece que solo falta el cartel de «Aquí viven los pobres». Una sencilla solución sería reservar un 30 % dentro de cada edificio que se construya en el barrio, tal y como se recoge en legislaciones como la irlandesa, que extiende esta obligación a los promotores privados. Estos tienen que incluir vivienda social en sus proyectos, fijándose el precio final en colaboración con las autoridades locales.

---

35. Cristina Guerrero, «Las condiciones de habitabilidad cuestionan la VPO», *El Mundo,* 16 de febrero de 2007, disponible en: http://www.elmundo.es/suplementos/suvivienda/2007/479/1171580420.html. Miguel Oliver, «Las rarezas del "Mirador"», *ABC,* 27 de noviembre de 2005, disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-27-11-2005/abc/Nacional/las-rarezas-del-mirador_712599619866.html

Por otra parte, no existe ninguna herramienta que pueda garantizar que las áreas reservadas para vivienda de protección vayan a ser desarrolladas, de manera que los propietarios pueden dejar el suelo *en barbecho* hasta que les convenga. Frente a esta situación, el modelo francés plantea algunas alternativas: el artículo 55 de la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana[36] establece la necesidad de que todas las entidades locales con población superior a los 3.500 habitantes situadas en aglomeraciones urbanas superiores a los 50.000 tengan al menos un 20 % de vivienda social en alquiler calculado sobre el total del parque principal. Quedan eximidas aquellas que estén situadas en una aglomeración en la que la población disminuye, o aquellas en las que el crecimiento esté restringido por causas ambientales. El no cumplimiento de esta determinación supone una retención del presupuesto equivalente al 20 % del potencial fiscal por habitante por cada vivienda no realizada.

Para volver a la cuestión de la segregación social: esta seguirá siendo inherente a las ciudades mientras no se articulen medidas que permitan controlar los precios de la vivienda y el suelo, aspecto estrechamente vinculado con la diversificación de las formas de acceso a la vivienda. El caso español es paradigmático en este sentido. La propiedad propaga la especulación por todo el cuerpo social, haciendo gala de los adjetivos que se utilizan para definir el mercado de la vivienda y la generación de burbujas inmobiliarias: no es posible inundar el mercado de vivienda cuando más se necesita por los largos tiempos de desarrollo, cada producto es único e inamovible, existe una gran heterogeneidad de productos, etc. El alquiler, escaso y de peor calidad, responde de manera más inmediata a las leyes de la oferta y la demanda, como demuestran las recientes subidas en Madrid o Barcelona.[37] La invasión del alojamiento turístico, ya sea reglado o no

36. Ley núm. 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000.

37. Roberto Cárdenas, «El precio medio nacional del alquiler se mantiene y sube en Madrid y Barcelona», *El Mundo*, 23 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.elmundo.es/economia/2015/11/23/56530b44268e3ecd218b463d.html

reglado, ha adulterado los precios incrementándolos, a pesar de que esta idea no sea compartida por todos los sectores.[38]

Sea cual fuere la causa, el alquiler tampoco queda exento de las estrategias de especulación, máxime en un contexto socioeconómico en el que se ha convertido en la única forma de acceso para una parte importante de la población. El diseño de medidas de control sobre el precio y la duración de los contratos debería, por tanto, entenderse como prioritaria. En el ámbito francés, por ejemplo, el tiempo de duración del contrato es superior si el arrendador es una persona jurídica (6 años frente a 3). Los precios del alquiler libre son monitoreados en cada municipio en el que se aplica la tasa sobre las viviendas vacías y existe un observatorio encargado de fijar un alquiler de referencia a partir del cual se establezcan los límites. En el caso de París, si la cuantía del alquiler es superior al alquiler de referencia mayorado, el inquilino puede solicitar la revisión de la cuantía del alquiler: primero ante el arrendador o a través de un recurso «amistoso», y si no hubiese acuerdo por la vía judicial. El arrendador también tiene la posibilidad de plantear un incremento si la cuantía está por debajo del mercado.[39] A diferencia de lo que sucede en Francia, en el caso alemán la duración del contrato de alquiler es indefinida. La cuantía del alquiler se fija libremente, pero existe la posibilidad de que el inquilino vaya al juzgado si el precio es superior al 20 % del precio medio de mercado. Los incrementos de la cuantía pueden realizarse anualmente, pero la subida tiene un tope: un 20 % de la cuantía original en tres años. Si el inquilino rechaza la subida, el propietario debe ir a juicio, la cuantía quedará fijada por el juez, pero el inquilino podrá abandonar la vivienda.[40]

---

38. Patricia Castán, «La demanda de pisos de alquiler crece y los precios se disparan en Barcelona», *El Periódico*, 6 de febrero de 2016, disponible en: http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/oferta-pisos-alquiler-disponibles-baja-demanda-precios-suben-barcelona-4872250

39. Información oficial del Gobierno francés, disponible en https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N337

40. Bernard Vorms, «Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France?», *Metropolitiques,* 2 de febrero de 2012, disponible en: http://www.metropolitiques.eu/Le-modele-allemand-de-regulation.html

Como última alternativa, cabría citar otras formas de acceso a la vivienda a caballo entre la propiedad y el alquiler, nos referimos fundamentalmente a los *modelos cooperativos*. Estos tienen una presencia importante en países escandinavos como Suecia y Finlandia, aunque también conocen cierta trayectoria en Dinamarca. En estos tres casos, el *régimen de tenencia cooperativo* gestiona una parte significativa de las viviendas dentro del conjunto del parque: la propiedad de la vivienda o del inmueble la ostenta la cooperativa, constituida como entidad jurídica, y cada uno de los cooperativistas adquiere la capacidad de ocupar y utilizar la vivienda, es decir, su *derecho de uso*. En Finlandia la entidad jurídica o *Housing Company* suele ser propietaria de un solo inmueble; la compañía cooperativa es la responsable del mantenimiento y gestión del patrimonio, teniendo capacidad para solicitar préstamos. Los *shareholders* o cooperativistas / accionistas —que pueden ser personas físicas, jurídicas o entidades sin ánimo de lucro— adquieren las participaciones de la *Housing Company* en el mercado libre. Así pues, en un mismo bloque de viviendas pueden coexistir inquilinos con ayudas o sin ayudas, viviendas sociales o viviendas en alquiler, una situación que favorece la diversidad de los inquilinos, que pueden encontrarse en circunstancias sociales muy diferentes. Así pues, este modelo de tenencia facilita la mezcla y la convivencia entre sectores de la población que, en principio, se encontrarían separados por fronteras de clase. Estas formas de acceso a la vivienda alternativas han servido de referencia para la implantación de iniciativas similares en España. Como en el caso del alquiler de viviendas, el gran reto en el contexto nacional es el modelo inmobiliario existente, pues la venta de vivienda proporciona una recuperación muy rápida de la inversión realizada por los promotores —la compra del suelo calculada sobre el precio final de venta de acuerdo con el perfil económico del futuro propietario, sumada al coste de la construcción—.[41]

Así, el gran reto en la instalación de nuevas cooperativas es la posibilidad de acceder al suelo calificado como residencial de forma asequible, reduciendo la inversión inicial al coste de construcción y ahorrándose conceptos como el

41. Son los dos conceptos de mayor peso dentro de la promoción inmobiliaria, aunque no los únicos.

beneficio industrial. Una de las posibles soluciones que se están desarrollando es el establecimiento de un marco de negociación con los agentes pertinentes, ya sea la administración pública o el propietario de suelo, siempre con vistas a la cesión de uso del solar o incluso la cesión de edificaciones públicas vacantes. Tras el pago de una entrada algo más voluminosa que permite la construcción o adaptación del inmueble, se establece una cuota mensual que cubre, entre otras cosas, el posible canon anual a pagar al propietario del edificio. Dos de las grandes ventajas respecto al alquiler son *el plazo de disposición de la vivienda, indefinido*, y el *control sobre el precio a pagar en cada mensualidad*.

La vivienda dentro del modelo urbano o «el regreso a la ciudad consolidada»

Durante los años de la burbuja inmobiliaria, una de las demandas básicas de movimientos sociales y activistas por la vivienda fue el control sobre el crecimiento desmedido de las ciudades. En contraste con el ritmo frenético de construcción, lo que se reivindicaba era la intervención en el interior de la ciudad consolidada, un espacio que acumulaba gran diversidad problemas y carencias. Se exigía tanto a los agentes públicos como privados lo contrario de lo que estaban haciendo: en lugar de dejarse llevar por el frenesí especulativo, se les demandaba concentrar sus recursos y estrategias sobre los núcleos urbanos existentes. Pero transformar un paradigma como el del *modelo español* no es sencillo, requiere de una intervención transformadora que implemente múltiples cambios desde diferentes instancias. Para empezar, si queremos ir más allá del horizonte de la vivienda como inversión, el «modelo de ciudad» recogido en los distintos documentos de planeamiento municipal debería ser revisado, reduciendo el suelo puesto a disposición de los nuevos crecimientos para concentrar las propuestas en la mejora del ámbito ya construido. El marco urbanístico español, centrado en la regulación y ordenación del desarrollo urbano, debe ser mejorado, implementando herramientas válidas que permitan la intervención dentro del suelo urbano. El sector inmobiliario tendría que adaptarse a nuevas formas de negocio que podríamos describir con el rótulo «de la construcción a la rehabilitación», agrupando distintos actores,

formas de gestión, plantillas y rentabilidades —siempre, por supuesto evitando lógicas especulativas y operaciones de destrucción patrimonial—.

La administración pública no puede funcionar de forma compartimentada sobre un espacio tan complejo como el medio urbano, se impone articular mecanismos para coordinar estas políticas no sólo a nivel estatal, autonómico o local, sino también *intersectorial.* Por supuesto, dicha batería de nuevas políticas debería incorporar a los ciudadanos que habitan, utilizan y se identifican con el espacio sobre el que se ha de intervenir como una de sus marcas distintivas. La gente que reside en los barrios no puede quedar relegada, como hasta ahora, al papel de consumidor, votante o contribuyente, cuando no al de mero espectador.

Cabe destacar que durante el gobierno de Zapatero (2004–2011) se recuperó tímidamente la apuesta por la rehabilitación integral y la renovación urbana. El *Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso a los ciudadanos a la vivienda* incluía ayudas económicas para la mejora en términos de accesibilidad y eficiencia energética, poniendo de manifiesto que la política de vivienda es transversal y está vinculada a problemas sociales y ambientales. Dicha política es retomada y ampliada en el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.* Sin embargo, en ambos casos estas ayudas se plantean como «complementarias» al resto, y ambos planes siguen apostando por el desarrollo de nuevas viviendas. Por ejemplo, en el año 2008 se rehabilitaban 3,36 viviendas por cada 1.000 habitantes, mientras que el mismo índice para las viviendas de nueva planta era de 13,6 (Ministerio de Vivienda, 2010). El peso de la rehabilitación dentro del mercado inmobiliario español ha sido tradicionalmente muy pequeño: en 1999, el peso de los trabajos de rehabilitación dentro de la actividad constructiva relacionada con la vivienda era superior al 50 % en Suecia, Reino Unido, Italia, Dinamarca, Francia y Holanda, mientras que en España no llegaba al 30 %.[42]

Uno de los argumentos que suelen esgrimirse para explicar el caso español es la antigüedad del parque, menor que

42. Claudie Louvot-Runevot, «Le logement dans l´Union Européenne: la propiété prends le pas sur la location», *Economie et statistique*, núm. 1: 343, 2001.

la existente en los países del entorno europeo. Ello se debería a que la construcción masiva de viviendas se produjo con dos décadas de retraso relativo —un proceso acompañado, además, por una intensa destrucción de patrimonio—. Dicho argumento ha quedado agotado: según los datos del Censo de 2011, existen en España 3,4 millones de viviendas con problemas de accesibilidad (viviendas de cuatro plantas o más sin ascensor, de las cuales dos millones están en ciudades) y 1,8 millones de viviendas cuyo estado de conservación es malo, deficiente o ruinoso (0,8 millones en las ciudades), lo que representa el 13 % y el 7 % del parque total, respectivamente. Además, como hemos señalado, estos problemas afectan de manera mucho más importante al parque principal en alquiler: el 10 % y el 25 % de las viviendas en alquiler situadas en las ciudades tienen problemas de conservación y accesibilidad, frente al 5 % y 17 % de las ocupadas en propiedad, respectivamente.

Paradójicamente, el cambio estructural dentro de las políticas de vivienda se consolidó en 2013 de la mano del gobierno del Partido Popular, que eliminó las ayudas para la construcción de viviendas de nueva planta (salvo las destinadas a alquiler social) y aprobó un marco legislativo estatal específico para la rehabilitación.[43] Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, el nuevo marco no tenía por objeto dar respuesta a las reivindicaciones históricas de movimientos y ciudadanos, sino que buscaba ofrecer nuevas posibilidades a una industria inmobiliaria en proceso de reconversión. Además, como es patente en el caso de la ciudad de Madrid —que puede servirnos de ejemplo paradigmático—, el sector ya había localizado dentro del tejido urbano una forma de mantener las rentabilidades que ya no podía obtener con la ejecución de los suelos en los que estaba prevista la construcción de nueva ciudad. La demanda del sector privado se ha materializado en numerosas modificaciones puntuales del plan general que van cambiando —sobre la marcha— las previsiones del modelo urbano sin una reflexión conjunta y explícita sobre el futuro de la ciudad. Planteada como una herramienta cuyo

43. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

objetivo es permitir cambios parciales y localizados sobre la ordenación, esto es, dar solución de forma ágil a situaciones muy concretas y no previstas en el Plan General, las modificaciones puntuales acabaron funcionando como el *instrumento que reformula la ordenación a petición del sector privado o del propietario de suelo*. La acumulación de modificaciones puntuales reformula *de facto* el propio modelo recogido en el plan general pero sin la necesaria valoración de su impacto sobre el conjunto de la ciudad. Su utilización recurrente e indiscriminada forma parte de un «urbanismo a la carta» cuyo objetivo es dar viabilidad jurídica y técnica a determinadas operaciones, evitando así afrontar las preguntas centrales: ¿cuáles son las necesidades de la ciudad y sus habitantes? ¿Qué modelo de ciudad desea la ciudadanía? ¿Garantiza el actual modelo urbano los derechos reales de quienes habitan el espacio urbano más allá de las presiones del sector privado?

En el caso de la ciudad de Madrid, esta forma de hacer fue habitual, sobre todo en la última etapa del Partido Popular. Según los datos del servicio de estadística del Ayuntamiento de Madrid, entre 2011 y 2014 se realizaron 27 modificaciones puntuales. En paralelo al supuesto debate abierto sobre un nuevo modelo de ciudad para Madrid,[44] se ajustaron las condiciones de protección, uso y edificabilidad para asegurar una mejora en la rentabilidad económica de muchas de las operaciones previstas, *la mayoría de ellas situadas en espacios centrales de la ciudad*. La sustitución de usos obsoletos, ya sean privados o públicos, por nuevas áreas de desarrollo donde construir nuevas viviendas fue una de las operaciones típicas: es el caso del Mahou-Calderón o de la operación Madrid Nuevo Norte —un espacio que, al parecer, albergará ahora una *city* financiera[45]—, pero también de áreas de uso y titularidad pública como el antiguo Taller de

44. En 2011 se había iniciado la revisión del PGOU.

45. El consistorio madrileño, gobernado desde 2015 por Ahora Madrid, el Ministerio de Fomento y DCN (Distrito Castellana Norte) pactaron la construcción de una *city* financiera sobre la estación de Chamartín y sus alrededores en abril de 2017. Este proyecto trataba de seguir la senda de otras ciudades financieras como las de Canary Dwarf en Londres, La Defense en París o Europaviertel en Frankfurt. Tras el inesperado *Brexit*, la estrategia económica que subyacía a esta operación consistía en convertir el territorio madrileño en un atractor de capitales a escala internacional. El sueño de una anhelada nueva *city* financiera, emulando a la de Londres.

Precisión de Artillería[46] o las Cocheras de Cuatro Caminos, edificios construidos a principios de siglo XX, vendidos a promotores privados para ser sustituidos —previo derribo— por *zonas residenciales de alto standing*. La reducción del nivel de protección en los edificios con valor histórico artístico para permitir derribos parciales o el incremento de usos comerciales y hoteleros dentro de los equipamientos, públicos o privados, ha sido otra de las líneas habituales dentro del espacio central de la ciudad: Canalejas, Plaza de España, Bernabeu, Palacio de Congresos y Exposiciones, por solo poner ejemplos de Madrid. Dos cuestiones son esenciales en este proceso: la *mayor rentabilidad de unos suelos escasos con una posición privilegiada* dentro de la ciudad, y un *marco urbanístico que reduce las obligaciones de los propietarios*. A diferencia de lo que ocurre en los nuevos desarrollos, donde la reserva finalmente exigida para la construcción de viviendas de protección es un tercio y no se exige la cesión de suelo urbanizado para redes generales.

Así, el modelo inmobiliario de la burbuja se ha ido trasladando poco a poco al tejido habitado de la ciudad, modificando las normativas existentes hasta conseguir una rentabilidad adecuada a sus necesidades y expectativas. Desde la administración pública, las operaciones urbanísticas suelen justificarse, de un modo algo paradójico, apelando al imaginario del pasado boom inmobiliario: a través de unas previsiones infladas en cuanto a creación de empleo y generación de riqueza que, al parecer, y como por arte de magia, se repartirían automáticamente entre el conjunto de los ciudadanos. En un primer momento, las operaciones planteadas han pujado por las áreas centrales, las mejor posicionadas económicamente, pero son muchos los signos que hacen pensar que, tarde o temprano, este tipo de operaciones buscarán rentabilidad a lo largo y ancho de la ciudad, conquistando poco a poco porciones de una periferia hoy menos atractiva. La implementación de este modelo inmobiliario en el suelo urbano habitado puede ser muy peligrosa, sobre todo

---

46. Pese a la lucha vecinal, asociativa y política desplegada en torno a la defensa patrimonial del Taller de Precisión de Artillería, un edificio del siglo XIX que inexplicablemente no tenía ninguna protección como patrimonio, el complejo de edificios fue demolido a mediados de diciembre de 2016. En su lugar se preveía la construcción de viviendas de lujo.

si se hace promoviendo una dinámica mecantilizadora. No obstante, existen instrumentos y herramientas que pueden permitir regular el impacto de empresarialismo urbano y transformarlo, revirtiendo o frenando las desigualdades de la ciudad neoliberal: una revisión en profundidad del marco legal —que frene procesos de especulación y tienda a redistribuir socialmente las plusvalías—, un replanteamiento de las ayudas económicas y la fiscalidad en general, el impulso a un modelo que privilegie la rehabilitación dentro de un marco de sostenibilidad —vigilando de cerca las posibles dinámicas de gentrificación—. Es necesario diseñar un modelo alternativo, situado más allá de las lógicas del mercado, en clave ciudadana y vecinal, que evite que el aterrizaje actual de los grandes capitales en el centro de la ciudad termine reproduciendo las dinámicas perversas de la burbuja por otras vías.

Si se impulsa un cambio de modelo, uno de los grandes retos que habrá que afrontar será el de las fuentes de financiación de estas operaciones y el papel que deberán desempeñar los viejos y nuevos «agentes urbanizadores» —desde promotoras y constructoras hasta grandes fondos de inversión—. Hasta el momento, la rehabilitación, ya fuese para edificios particulares, bloques enteros o áreas urbanas, ha contado con importantes subvenciones públicas. La actividad se planteaba como un recurso más del sector, no como la única alternativa existente. Para que estas actuaciones se conviertan en una alternativa real a la construcción de nueva vivienda, deberá reconfigurarse por completo la industria inmobiliaria y la administración tendrá que desarrollar un enfoque legal muy diferente del actual, donde las inversiones privadas tengan elevadas responsabilidades sociales y sean fiscalizadas por las instituciones. De no ser así, el sector encontrará mecanismos que aseguren rentabilidades económicas muy similares a las obtenidas con la construcción de nueva ciudad, eludiendo cualquier contraparte social.

La crisis económica que venimos padeciendo desde 2007 no sólo ha mermado los presupuestos públicos, sino que también ha «recortado» el poder de la administración, que se ha ido vaciando de contenido con la excusa de la carencia presupuestaria. Por eso, son numerosas las voces que apuestan por un modelo mixto público-privado

donde se busquen alternativas de financiación de la futura rehabilitación: incrementos de edificabilidad, empresas de servicios energéticos, etc. Pero una gestión basada únicamente en la rentabilidad económica no garantiza ni políticas destinadas a cubrir las necesidades de los habitantes de la ciudad, ni mucho menos la mejora de su calidad de vida, pudiendo acrecentar las desigualdades existentes en los distintos barrios. En este nuevo panorama se hace imprescindible la implicación de una administración capaz de garantizar un control férreo de estos procesos, de manera que impida la entrada de nuevas dinámicas especulativas sobre la ciudad consolidada. Así mismo resulta fundamental la participación de los ciudadanos en la transformación de su entorno, asegurándoles igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de un espacio urbano que tiene que ser común y colectivo.

La rehabilitación se ha vuelto una cuestión central dentro de las políticas de vivienda en Europa desde la crisis del petróleo de 1973. Los procedimientos de desarrollo y gestión se han ido depurando, procurando controlar los procesos de especulación inmobiliaria y de expulsión de población que muchas veces provocan. Desde la *Declaración de Toledo* de 2010, el término y concepto acuñado es el de *Regeneración urbana integrada.* Tal y como recoge el artículo 3 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, las actuaciones en el medio urbano deberán seguir *los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional*. En este sentido, la rehabilitación debe entenderse como un proceso complejo en el que intervienen dimensiones vinculadas no sólo con la edificación, sino con la calidad de vida de las personas, con el entorno urbano local y con el papel del tejido en el que se interviene dentro de la ciudad. La rehabilitación deberá afrontar las dimensiones vinculadas con la calidad del parque edificado o del espacio público, pero deberá también abordar todos aquellos aspectos socioeconómicos que aseguren un modelo basado en la equidad y la igualdad de oportunidades, así como los planteamientos necesarios para procurar el equilibrio territorial de la ciudad y la recuperación de sus valores ambientales y sociales.

Para ilustrar lo que podría significar este cambio de modelo y su aplicación, resulta interesante aproximarnos a las políticas de intervención urbana desplegadas por Dinamarca desde los años noventa. La política de vivienda danesa está basada en la idea de que la construcción de viviendas debe ir acompañada siempre de la «construcción» de comunidades de habitantes, no simplemente de meros edificios; la mejora del medio ambiente urbano necesita de la existencia de la cohesión social para funcionar correctamente. Consecuentemente, los proyectos de renovación urbana, además de abordar la problemática de la vivienda, intentan solucionar todos los inconvenientes a los que se enfrenta la población que reside en este tipo de enclaves —problemas que no son consecuencia de las condiciones físicas del lugar o de la vivienda en la que se reside, sino que tienen un origen más profundo (exclusión social y segregación espacial, primordialmente)—. Los programas de rehabilitación y renovación urbana se basan, pues, en la confirmación de que la sola rehabilitación de la vivienda y el tejido urbano, a pesar de ser un aspecto fundamental dentro de todo el proceso, no es capaz de mejorar las condiciones de la población que habita en los barrios más desfavorecidos *per se*. Así, las inversiones en vivienda están íntimamente ligadas a proyectos sociales y a estrategias ecológicas.

En 1993 se detectó que 250.000 personas (el 5 % de la población) vivían en núcleos de vivienda social degradados con multitud de problemas sociales. La mitad de estos nódulos urbanos se encontraban en Copenhague. En septiembre de ese mismo año se creó el *Urban Comittee,* que depende del *By-og Boletministeriet* (Ministerio de la Vivienda) dentro del cual participan otros seis ministerios más. El comité tiene como objetivo aplicar la integración de distintas políticas a la hora de intervenir en las áreas urbanas desfavorecidas: reducciones del alquiler, actividades de renovación, prevención de actos delictivos, medidas para favorecer el empleo de la población en paro, etc. Muchos de estos programas están destinados especialmente a inmigrantes, solicitantes de asilo, jóvenes con problemas de delincuencia y población desempleada de larga duración. El mismo año se firmó el convenio para desarrollar un proyecto piloto en la zona noroeste de Copenhague que serviría de ejemplo para otras seis iniciativas. Todas ellas comprendían 60.000 habitantes

de áreas muy variopintas: nuevos enclaves de vivienda social de los años sesenta, zonas urbanas antiguas con grandes problemas de calidad de las viviendas y áreas de población muy variada con diferentes regímenes de tenencia y estándares en las viviendas. En todas se incorporaba la participación de los habitantes y de las diversas entidades locales afectadas, públicas y privadas, tanto en la definición de los problemas como en la propuesta de soluciones. La cooperación entre diversas entidades y la puesta en común de distintos puntos de vista resultaba fundamental para la realización de este tipo de proyectos. En la primavera del año 2000 el gobierno decidió ampliar el presupuesto y cinco nuevas áreas fueron incluidas en el programa de rehabilitación.

Para elaborar la transición del modelo propietarista a otro sostenible y centrado en la rehabilitación, las medidas a implantar deben tener en cuenta el conjunto de los procesos económicos, urbanos y sociales en los que está implicada la vivienda. Es preciso poner de manifiesto la fuerza de los gobiernos locales para comprender el territorio que gestionan y para inventar soluciones más allá del marco establecido a nivel autonómico o estatal. La experiencia llevada a cabo en Vilafranca del Penedès entre 1992 y 2000 es buen ejemplo de ello. Desde la corporación local se puso en marcha un programa que involucraba a distintas concejalías y cuyo objetivo era conseguir alojamiento a precios accesibles para la población inmigrante en riesgo de vulnerabilidad. Con el mismo espíritu que las ayudas planteadas en el actual Plan estatal de vivienda, el ayuntamiento convenía con los propietarios privados la rehabilitación del parque vacío y su devolución al mercado con un precio de renta máximo, alojando así a una población en riesgo de exclusión para la que además se diseñaban programas de acompañamiento. La rehabilitación se planteaba desde la corporación, partiendo del reciclaje de todos los elementos disponibles y utilizando programas de formación vinculados con la escuela taller municipal. Aunque dicha práctica responda a un contexto socioeconómico singular, contiene estrategias y posicionamientos que pueden ser recuperados y puestos en marcha en un futuro en otras partes.

3. Estrategias para un nuevo modelo

A pesar de que en la pugna entre el sistema financiero y los derechos de los ciudadanos parezca que siempre gana la banca, y a pesar de la inoperancia del marco estatal, un cambio de paradigma puede resultar inevitable. Y esto por diversos motivos. El desplome del sistema inmobiliario y financiero ha sido de tal calado que la revisión del modelo se ha convertido, por primera vez, en un punto de encuentro entre todas las voces que intervienen en el mercado inmobiliario. No obstante, de no afrontar la situación con una postura políticamente firme, los riesgos de volver al punto inicial, o incluso de que el cambio de modelo se efectúe de nuevo de acuerdo con los intereses de los viejos poderes económicos, son altísimos. Existen diversos obstáculos o inercias que pueden provocar una repetición de la lógica de la burbuja por otras vías y métodos: el legado no resuelto del modelo anterior, aparejado a la tentación de mantenerlo en barbecho pensando en un futuro ciclo de revalorizaciones, la ambivalencia de los poderes públicos a la hora de ofrecer alternativas y entrar en confrontación con los *lobbies* inmobiliarios, el control del déficit y la reducción de los presupuestos públicos, etc. A todo esto habría que añadir el ya mencionado vaciamiento de contenido de la administración, especialmente la local, atenazada por una legislación que le impide utilizar sus recursos legítimos. El cambio de modelo será, pues, *un terreno en disputa*. Que la tutela de estas transformaciones sea democrática u oligárquica dependerá de la correlación de fuerzas políticas y sociales existente.

Mientras la ciudadanía afectada por la crisis ha vivido abandonada a su suerte, los poderes públicos se han esforzado en buscar alternativas nuevas o recicladas para dar salida

al maltrecho sistema inmobiliario: los enfoques actuales en cuanto a *rehabilitación,* los privilegios de las SOCIMIs o la aparición de la SAREB son buen ejemplo de ello. Las nuevas soluciones se plantean como un complemento a las herramientas, instrumentos y procesos que el estallido de la burbuja ha frenado en seco, los cuales siguen jurídica y económicamente latentes a la espera de que la crisis escampe y pueda retornar la actividad. Hasta ahora el cambio de paradigma ha quedado en elocuentes adjetivos, siempre evitando entrar en el fondo de la cuestión y manteniendo el riesgo de trasladar el modelo especulativo a las nuevas políticas de vivienda y construcción de la ciudad. El discurso oficial, tanto público como privado, ha asumido sin problemas —al menos sobre el papel— las grandes reivindicaciones en materia de vivienda y ciudad, pero sin un cambio real en el modelo serán pura fraseología o titulares sin contenido. Cada uno de los grandes problemas del parque cuenta con su eslogan, con su pequeña reforma que sugiere un viraje en las políticas de vivienda, pero también con un férreo mantenimiento de las herramientas del modelo anterior, acechando entre bastidores mientras se restablecen, al menos en parte, las condiciones de una nueva burbuja.

Frente al sobredimensionamiento del parque y la construcción de nuevas viviendas, la «apuesta estrella» parecen ser ahora la rehabilitación y la regeneración urbanas. La infrautilización se compensa con la contención del crecimiento y el retorno a la ciudad consolidada. Por otro lado, el estrangulamiento en las formas de acceso se soluciona con la decidida apuesta desde la administración pública por el fomento del alquiler, incluyendo por fin el alquiler social en su batería de soluciones.

En 2013, las políticas de vivienda estatales apostaron definitivamente por la rehabilitación, incluyendo la redacción de un nuevo texto legislativo que tiene por objeto dar solución a muchos de los problemas jurídicos y urbanísticos habituales en las intervenciones sobre el tejido existente. Sin embargo, el planeamiento vigente mantiene el anterior modelo de la burbuja: baste decir que el suelo clasificado en las áreas urbanas es suficiente para albergar unos 3,5 millones de nuevas viviendas. La reflexión sobre la necesidad o no de dicho desarrollo no ha tenido repercusión alguna sobre

las medidas diseñadas durante los últimos años, y no existe control ni moratoria sobre estos suelos. *Así pues, la rehabilitación se configura como una opción, pero no como un cambio real de modelo.* Las decisiones siguen recayendo de nuevo en manos del sector inmobiliario. Si no existe una apuesta firme por reenfocar las políticas públicas en materia de vivienda, la situación podría volver al punto de partida previo al inicio de la burbuja, con el matiz de que las herramientas diseñadas en los últimos tiempos han abierto el camino para la diversificación del negocio inmobiliario —comprendiendo en este caso al tejido habitado—.

Desde el estallido de la burbuja, el crecimiento urbano se ha contenido por sí mismo. Ciertamente, las políticas desarrolladas desde entonces no han tenido nada que ver en ello: estas no han sido capaces de dar solución al más de medio millón de viviendas vacías sin vender, al patrimonio en manos de los bancos y la SAREB, o al parque vacante como consecuencia de la sangría hipotecaria de los desahucios. Solo con el parque de viviendas sin uso localizado en los municipios urbanos se podría dar cobijo a 3,9 millones de habitantes. Las medidas desarrolladas en los últimos años siguen diseñadas desde una perspectiva tan unilateral como conocida: *la vivienda sigue entendiéndose como mero objeto de inversión, no como bien de primera necesidad*. En el centro de las medidas desarrolladas se coloca la necesidad de vender el patrimonio de la SAREB, el desarrollo y rentabilidad de las SOCIMIs, el rescate y protección del sistema financiero, etc. Lo importante es sostener el viejo sistema inmobiliario a toda costa.

En las últimas leyes, el fomento del alquiler frente a otros regímenes de tenencia no busca reformular el modelo, más bien aparece como un intento por aplacar la situación sobrevenida a consecuencia del frenesí devastador de la burbuja. La precariedad en el empleo y la tasa de paro del sector de población más joven hacen completamente inviable mantener el modelo de vivienda en propiedad. También para las clases medias, el segmento social al que han ido dirigidas las políticas de vivienda desde los años sesenta —una clase que actualmente se encuentra en caída libre—. Por no hablar de las clases populares, que junto con los estratos medios han soportado sobre sus espaldas todo el entramado financiero e inmobiliario. Sin acceso generalizado al crédito, el mercado

de alquiler es la única opción para mantener el sector. Como hemos visto, han sido muchas las medidas implementadas: la creación y fomento de las SOCIMIs, la revisión del marco legal para los arrendamientos urbanos, la eliminación de la subvención a la compra y a la construcción de viviendas de protección en venta, o la apuesta por la creación de un nuevo parque social en alquiler. Sin embargo, *ninguna de ellas incorpora herramientas de control del mercado que impidan el traslado del proceso de especulación al parque en alquiler, ni soluciones que afronten los problemas heredados*. Todo el suelo remanente para el futuro crecimiento urbano cuenta con ámbitos reservados para el desarrollo de viviendas de protección, pensados urbanística y económicamente desde el modelo anterior, esto es, enfocados a la venta. Dentro del parque sin vender, son numerosas las viviendas de protección que mantienen su estatus sin que se haya producido una revisión de precios desde 2008, de manera que el límite máximo continúa con los precios anteriores a la crisis y al desplome del mercado libre. De nuevo, la herencia no resuelta se mantiene a la espera de que las condiciones mejoren y la rentabilidad prevista durante la burbuja pueda ser recuperada.

Para que el cambio de modelo pueda ser real es preciso *romper por completo el vínculo entre el desarrollo económico y las políticas de vivienda y suelo*. Solo así será posible aprovechar las oportunidades que la coyuntura actual impone, innovando soluciones para reconducir la situación o importando medidas con una larga tradición en Europa. El nuevo modelo deberá reelaborar por completo los objetivos de la política de vivienda, replantear las estrategias a desarrollar en el tiempo, redefinir el papel de todos los agentes que tradicionalmente están implicados en la construcción y gestión de la ciudad. Asimismo, tendrá que revisar las herramientas disponibles —desde el planeamiento hasta la fiscalidad— y ponerlas a disposición del derecho a la vivienda.

Objetivos: más allá del modelo inmobiliario español

La política de vivienda en España —siempre corta de vista— sigue anclada en apuestas de mínimos, restringiéndose casi exclusivamente al acceso a la vivienda, mientras los modelos

desarrollados en algunas comunidades autónomas y en los países del norte de Europa hace tiempo que entienden la vivienda como parte activa de políticas más amplias e integrales. Podríamos enumerar, de manera impresionista, algunas dimensiones que desde hace tiempo forman parte de los objetivos prioritarios en algunos países europeos: la lucha contra la exclusión social y la segregación espacial, la inclusión de las necesidades específicas de determinados grupos sociales (migrantes, tercera edad, jóvenes o personas con diversidad funcional) o la capacidad de elección haciendo referencia a la diversidad en el régimen de tenencia, cohesión social y variedad de clases sociales, edades y circunstancias en los enclaves residenciales. La democratización de las políticas de vivienda, vía participación, también se ha revelado como un eje innovador dentro de estos enfoques más integrales, pero también la inclusión de nuevos derechos relativos al medioambiente y al disfrute de un entorno saludable.

En el caso español, la política sigue salvaguardando los intereses del sistema inmobiliario y financiero a través del diseño de medidas orientadas a movilizar el esfuerzo económico de las clases medias y a favorecer las inversiones de élites y oligarquías nacionales y extranjeras. Como hemos podido ver a lo largo de este libro, estas políticas ni siquiera son capaces de garantizar el acceso a la vivienda. Resulta fundamental proponer un nuevo modelo que reconduzca por completo la situación heredada, un modelo que materialice el derecho a la vivienda, impida la especulación e impulse un urbanismo que pugne contra la desigualdad social y afronte los retos de la redistribución de la riqueza urbana: derechos residenciales, pero también derecho a la ciudad y justicia social. Podemos resumir de manera esquemática los objetivos centrales de este nuevo modelo, esbozando así las líneas generales de la nueva política:

- Para empezar, *desvincular por completo las políticas de vivienda y suelo del desarrollo económico del país y, por tanto, de los intereses de una oligarquía forjada al calor del sistema inmobiliario y financiero*. El objetivo fundamental debe ser dar cumplimiento al artículo 47 de la Constitución Española, garantizando al conjunto de los ciudadanos una vivienda digna. El reconocimiento de la función social de la vivienda debe ser el nuevo y único

paraguas bajo el que se desarrollen estrategias y herramientas, devolviendo a la vivienda su *valor de uso* en detrimento de su *valor de cambio*. Frente al negocio, el derecho a habitar.

- *Redefinir los equilibrios de poder entre los distintos agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas de vivienda y en la construcción de ciudad*. Uno de los ejes centrales debería ser acabar con la nociva dependencia que vincula el sector privado con las políticas públicas, tanto en lo referente a la adecuación del marco legal a las necesidades del sistema inmobiliario o financiero, como en el diseño de las herramientas que delegan la ejecución de las políticas al sector económico privado en su sentido amplio. La ciudadanía y los movimientos sociales deberán ser incorporados en los procesos de formulación de políticas que afecten a la ciudad, tanto en la gestión como en el seguimiento y fiscalización de las mismas.

- *Diseñar estrategias y herramientas que permitan dar solución a todas las carencias del parque de viviendas*: sobredimensionamiento, infrautilización, formas de acceso, vivienda social, deterioro, etc., de modo que las propias insuficiencias del parque actual puedan ser evaluadas como problemas u oportunidades que permitan reconducir el modelo en el futuro.

- *Reorientar las políticas públicas de vivienda para que den cobertura al conjunto social, se adapten a las necesidades específicas de perfiles más allá de las clases medias y protejan al ciudadano de las contradicciones del sistema inmobiliario.* Las políticas deberán incluir a las clases populares en toda su variedad, reconociendo las demandas y necesidades de los sectores con mayores dificultades, especialmente aquellos que han quedado sin cobertura como consecuencia de la inoperancia del marco legal y de las actuaciones de los poderes públicos: ejecuciones hipotecarias y desahucios, ocupaciones, población sin papeles, refugiados, etc. Las políticas de vivienda deberán trascender el mero objetivo de la garantía en el acceso, dando soluciones que permitan la integración social completa del conjunto de los ciudadanos, bloqueando procesos de segregación e impidiendo estigmatizaciones.

- *Replantear la política de vivienda en su contexto territorial y social, vinculándola con el modelo urbano en el que se encuentra inserta.* El derecho a la vivienda no debe desligarse del derecho a la ciudad o del derecho a un medio ambiente adecuado. La vivienda debe reformularse en relación con el entorno urbano y el equilibrio territorial, siendo el objetivo final garantizar una adecuada calidad de vida para el conjunto de los ciudadanos.

Estrategias a corto y largo plazo

Las estrategias para el nuevo modelo deberían jerarquizarse en función de la urgencia y la capacidad del sistema para abordarlas, no perdiendo de vista que el objetivo es un cambio profundo y radical de modelo. Cada estrategia —ajuste de la oferta residencial a la demanda real, reconstrucción del marco regulador, adaptación al contexto local e intervención del mercado inmobiliario, etc.— deberá articularse alrededor de un conjunto de medidas diseñadas a lo largo del tiempo, siempre desde una perspectiva integradora: se trata de plantear las relaciones entre dichas medidas, la política de vivienda y otras materias clave, como el modelo urbano, la calidad de vida o la reivindicación de un medio saludable y ecológicamente sostenible.

La estrategia inicial debería ir encaminada a *reconstruir la lógica relación entre la oferta residencial y la demanda existente*, entendida en términos cuantitativos y cualitativos, de manera que la política de vivienda pueda superar el problema de la garantía en el acceso —circunstancia en la que España lleva inmersa desde los años sesenta—. Esto supone, en primer lugar, resituar en el diseño de las políticas, en la contabilidad y en las valoraciones todo el patrimonio inmobiliario que no se emplea como vivienda principal: ya sea por desocupación o por haber entrado dentro del mercado turístico de alquiler —ocupada por usos terciarios—. En paralelo, el gran reto será determinar las necesidades de la población, tanto de aquella que necesita una vivienda a un precio asequible, como de quienes habitan en un espacio deficitario e infradotado.

Sin ninguna duda, lo más urgente es *reparar los efectos nocivos que ha tenido el estallido de la burbuja sobre la sociedad,* utilizando para ello todos los recursos disponibles. Las consecuencias de la crisis han puesto de relieve que las políticas desarrolladas no sólo no han sido capaces de cumplir sus objetivos, sino que los propios mecanismos diseñados han permitido y fomentado lo contrario, expulsando a la población de sus hogares. La única estrategia posible es recurrir al parque existente y sin uso, sólo así podrá ofrecerse una respuesta ágil e inmediata a la situación de emergencia habitacional que sacude la sociedad. La solución no puede pasar de nuevo por la construcción de más viviendas, ni por ignorar uno de los viejos problemas del parque inmobiliario: su infrautilización. En el mismo sentido, será fundamental la elaboración de estrategias que pongan remedio a aquellas situaciones críticas en las que los hogares, precarizados y sin recursos, se ven obligados a prescindir de los servicios básicos para mantener su alojamiento.

Además de las medidas de choque, el nuevo modelo deberá abordar problemas endémicos dentro de la política de vivienda, como la construcción de un estándar mínimo en la calidad del parque residencial. Toda vivienda debería cumplir unos parámetros básicos que asegurasen un alojamiento digno y adecuado, impidiendo situaciones de hacinamiento, falta de accesibilidad, falta de conservación de la edificación, carencia de equipamientos, etc. Por tanto, una *segunda medida será retornar sobre el parque ya construido evaluando su capacidad para garantizar una vida digna y adecuada al conjunto de la ciudadanía, tanto por sí mismo como dentro de la ciudad*. El abandono de la ciudad consolidada, la apuesta por la propiedad como única alternativa en el acceso, el diseño de las políticas pensando exclusivamente en la clase media y el fomento de la inversión de los hogares en ladrillo han provocado graves disfunciones dentro de la estructura de ocupación del parque. Las condiciones del parque en alquiler y la degradación de la vivienda en las periferias[1] son efecto de este tipo de prácticas. Por otra parte, el sistema de subvenciones utilizado hasta ahora debe replantearse desde

1. Ministerio de Fomento, *Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2011. A nivel nacional y por comunidad autónoma*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2014.

la perspectiva de la redistribución de la riqueza, jerarquizando las necesidades y priorizando las ayudas sobre los hogares con mayores problemas.

Otro de los puntos clave será *la reconstrucción del marco jurídico que avala las políticas de vivienda en todas las escalas de gobierno, desde la estatal hasta la local*. Los efectos negativos de las medidas desarrolladas durante estos años son evidentes, y las diferentes prácticas legislativas en algunas ciudades y autonomías ponen de manifiesto que la respuesta puede y debe ser distinta de la tradicional —en ello insisten también los ejemplos examinados en el contexto europeo—. La aplicación de la función social de la propiedad a la vivienda debe de ser uno de los temas prioritarios, delimitando los derechos y deberes, desde la reivindicación de una lógica basada en los derechos habitacionales de la mayoría, es decir, lejos del tradicional derecho a especular de los grandes capitales. Bajo dicho cambio de lógica, podrán tener encaje medidas tan demandadas como *la elaboración de un censo exhaustivo del parque sin uso, normas que sancionen o penalicen el mantenimiento de vivienda vacante en núcleos urbanos con problemas residenciales, regulación institucional de los precios del mercado inmobiliario, retención de suelo y vivienda desarrollado con fines especulativos, una estricta reglamentación del destino no residencial del parque —afrontando la turistificación y la terciarización del mismo—, la obligación del realojo cuando no exista alternativa habitacional e incluso la expropiación temporal de los inmbuebles cuando así fuere necesario*. Uno de los ejes más importantes de este cambio de perspectiva será *la redefinición del papel que hasta ahora han desempeñado los diferentes actores del sistema inmobiliario-financiero,* con especial atención al equilibrio de fuerzas existente entre cada uno de ellos: se tratará de limitar las ventajas del viejo sistema para apostar de manera firme por la protección del ciudadano.

En cualquier caso, la reconstrucción del marco legal y el despliegue del conjunto de estrategias mencionadas debería basarse en un conocimiento profundo e integral de los problemas más acuciantes, del contexto urbano y social en el que estos se desarrollan, con todas sus implicaciones, de manera que luego pudiera concretarse en nuevas normas jurídicas bien articuladas —un *feedback* que vaya del conocimiento a la norma, evitando los diagnósticos superficiales—.

Actualmente todo el territorio del Estado, desde la ciudad más poblada hasta el último rincón con mayor protección ambiental, está expuesto a la presión especulativa del «modelo inmobiliario»; desbloquear esta situación y repensar desde un lugar sólido las herramientas para el nuevo modelo requiere, de forma imperativa, desentrañar las causas y los densos entramados que permiten que las viejas inercias sigan colonizando el territorio. A pesar de los esfuerzos por parte de activistas y colectivos, los datos que se manejan no son completos y la diagnosis de la situación no es todo lo compleja que debería ser. Así pues, las escalas de análisis y de intervención todavía no se hallan completamente coordinadas, especialmente en lo que se refiere a la escala local. Vivienda y ciudad son aspectos íntimamente unidos a las condiciones locales del lugar en el que se ubican, no solo desde el punto de vista del territorio entendido como soporte físico, con condiciones geográficas o climáticas concretas, sino también como contexto económico, político y social en el que los procesos que se desarrollan y los agentes que conviven son propios y particulares. El diseño de las políticas de vivienda y suelo debe partir de un análisis y una evaluación eficaces que permitan ajustar las medidas y herramientas a las particularidades del lugar en el que deben implementarse, así como a sus necesidades más específicas. Además, el descenso a lo local permitiría de forma más acertada y ágil incorporar la política de vivienda dentro de un marco integral que evalúe su *multidimensionalidad*: la vivienda como *bien de primera necesidad, pieza angular de las políticas urbanas y del reequilibrio territorial, parte vital dentro de la integración social, elemento clave dentro del cambio climático por su consumo de recursos e impacto medioambiental, etc*. El cambio de escala permitirá hacer frente a los problemas heredados y conocidos, pero también abordar aquellos conflictos que se encuentran en marcha, incorporando soluciones de largo recorrido o remedios más inmediatos pensados desde los retos a futuro.

Por último, las estrategias deberán pasar necesariamente por la *intervención en el mercado inmobiliario, de manera que los procesos de especulación en marcha puedan detenerse y controlarse*, anticipándose a los efectos de los incipientes ensayos que los agentes especuladores están realizando sobre el tejido urbano habitado. Como ya hemos señalado, repensar el modelo supone también redefinir el papel que tienen cada uno

de los actores implicados en el desarrollo de las políticas de vivienda y en la construcción de la ciudad. La crisis económica ha roto definitivamente el débil equilibrio entre los dos agentes preponderantes, los poderes públicos y el sistema inmobiliario-financiero. Retomar el control y apostar por un nuevo modelo pasará necesariamente por replantear los espacios de toma de decisiones, de manera que puedan neutralizarse las presiones de un sistema que antepone la recuperación de los beneficios económicos a la toma de conciencia de sus propios errores. Un sistema que hasta ahora ha vivido socializando pérdidas y privatizando sus beneficios.

Sobre el papel de los distintos agentes: por una redistribución del poder

La distribución de poder que ha caracterizado las políticas de vivienda desde los años sesenta debe quebrarse para alcanzar un nuevo equilibrio. En el origen de los problemas actuales se encuentra, sin ninguna duda, la herencia franquista en el reparto de papeles de los distintos agentes implicados en el diseño y construcción de la ciudad. Esta «división del trabajo» podría ilustrarse así: los poderes públicos diseñan *grosso modo* las líneas principales de las políticas y el sector privado, con la ayuda del sistema financiero, materializa dicho modelo, reenfocando los objetivos hacia la rentabilidad económica de las operaciones. Al mismo tiempo, la administración vela, peor o mejor, por el cumplimiento de los requisitos legales, mientras la gran mayoría de los técnicos busca viabilizar jurídica y económicamente las propuestas del sector privado —se ajusten o no a las necesidades de la población—. ¿Cuál es el papel de la ciudadanía en este desigual «reparto»? Al ciudadano de a pie le resta consumir, siempre que pueda, los productos finales de todo este proceso.

Tal y como está configurada la mencionada «distribución de tareas», la relación entre las instituciones y el sector privado ha de invertirse. La etapa democrática no sólo no fue capaz de reconducir este proceso —y ello a pesar de aumentar de forma desmesurada los procedimientos de control—, sino que ha llegado a intensificarlo bajo la «vieja máxima» de que lo fundamental es garantizar una vida adecuada

a los ciudadanos a través de un desarrollo económico que se identifica, cómo no, con la sobreabundancia del ladrillo. Durante la crisis económica el papel de cada uno de los actores que participan en este juego se ha visibilizado de manera más nítida, evidenciándose que los objetivos de las políticas públicas en materia de vivienda están al servicio de los sectores inmobiliario y financiero, pero en absoluto de la ciudadanía. Los efectos del colapso económico ha vaciado de contenido a las administraciones, cada vez más impotentes y obedientes a dictados externos. Como siempre, el eslabón más débil de toda esta cadena es el ciudadano: este sólo puede conservar su papel como tal en la medida en que consiga mantener su posición de consumidor y propietario.

Dentro del nuevo modelo, las relaciones y equilibrios de fuerza deberán ser completamente diferentes. Cada uno de los agentes implicados en la construcción de vivienda y ciudad deberá reajustar su posición y asumir nuevos roles:

- La administración y los poderes públicos no pueden ni deben mantenerse como el tímido actor que diseña las políticas que otros desarrollan, o que intenta reconducirlas tibiamente cuando estas fracasan estrepitosamente. Lo público deberá retomar un papel activo que trascienda el mero diseño de las reglas de juego. El objetivo debería ser, ante todo, recuperar el liderazgo, la gestión pública y participada de los procesos. Frente a los últimos tiempos, en los que la administración ha sido evacuada de contenidos y funciones, algo que ha sucedido en paralelo a la disminución de los presupuestos, es preciso reivindicar el capital social y humano que esta concentra. Más allá de la disponibilidad presupuestaria, el cambio fundamental vendrá de la mano de la creatividad, de cómo el aparato administrativo afronte los problemas con las herramientas existentes en el marco legal —muchas de la cuales aún no han sido utilizadas— y desde la reformulación de la capacidad de gestión en relación con los objetivos del nuevo modelo. La revisión del marco jurídico es fundamental, pero ni es suficiente ni es la única vía, como bien demuestran las discusiones sobre el artículo 47 de la Constitución Española, los recursos ante el Tribunal Constitucional de la legislación autonómica,

o tantos textos que quedan en papel mojado. Debe ser *la voluntad política la que reactive el papel de la administración como garante y defensora de lo público, así como su capacidad de intervención en la ciudad*, sea cual fuere el presupuesto y sea cual sea el marco jurídico en vigor.

- La vieja alianza oligárquica de los sectores inmobiliario y financiero deberá asumir su responsabilidad por las pérdidas económicas derivadas del estallido de la burbuja, del mismo modo que acaparó pingües beneficios en los momentos álgidos del boom. Será imprescindible que la banca y las constructoras compensen a la sociedad por el impacto de sus actos e inversiones. El rescate público al sector no ha tenido ninguna contrapartida sobre las necesidades de una ciudadanía que se ha visto obligada a costearlo. Si bien las consecuencias sociales y ecológicas del estallido de la burbuja son un problema al que los poderes públicos tienen que dar respuesta, no puede responsabilizarse exclusivamente a la administración, haciendo aparecer al sector inmobiliario y financiero como simples damnificados. No se debe desvincular la construcción de vivienda y de ciudad del objeto final para el que fueron ideadas —vivir y habitar—, ni tampoco de sus posibles repercusiones en el entorno. El papel de ambos agentes en el futuro modelo deberá quedar supeditado al interés público y a las necesidades de los ciudadanos, adaptando sus expectativas dentro de dicho marco y replanteando sus actuaciones dentro de la responsabilidad socio-ambiental que hasta ahora han eludido.

- Los técnicos, públicos y privados, deberán reorientar su trabajo para que siempre esté al servicio de la ciudadanía. Las prácticas profesionales deberán reorientarse hacia la resolución de los problemas reales, acabando con el modelo anterior, en el que —salvando excepciones— han servido para justificar actuaciones o decisiones predefinidas y planteadas desde los requerimientos del negocio inmobiliario. También debería recuperarse la responsabilidad social en la práctica profesional, de modo que la sociedad pueda recoger los frutos de su inversión en un capital social del que hasta ahora solamente ha disfrutado el sector privado.

- Los movimientos sociales y buena parte de la ciudadanía han ejercido de contrapoder desde el comienzo de la crisis, ya sea denunciando todas aquellas disfunciones que permanecían silenciadas por el gobierno y los medios, o luchando por mantener la dignidad de gran parte de la población frente a los bancos. Mientras lanzamientos y desahucios arrasaban barrios y ciudades con el beneplácito de las instituciones, la mayoría social ha resistido prácticamente sola, contrarrestando el discurso y el poder del sector inmobiliario y las finanzas. Incluso ha desarrollado iniciativas legislativas que los poderes públicos no han sido capaces de articular por voluntad propia. La ciudadanía debe dejar de entenderse como el conjunto de consumidores de los productos residenciales que el mercado fabrica, o como una turba de votantes que decide quien gobernará los próximos cuatro años. Todo el proceso desarrollado en la última década pone de manifiesto que la gente que habita las ciudades y los pueblos, los distritos y los barrios del Estado español, debe constituir parte activa y vital de un nuevo equilibrio democrático de poderes. El viejo modelo inmobiliario debe dejar paso a uno en el que la ciudadanía tenga el protagonismo, tanto dentro del ámbito institucional como más allá. Por ello, ningún diagnóstico acerca de la situación ni la toma de decisiones podrá desarrollarse al margen de la mayoría social.

- Por último, los propietarios de suelo y vivienda tendrán que replantear la forma en la que valorizan y hacen uso de sus posesiones. Ni el suelo ni la vivienda podrán entenderse como productos a acaparar sin restricción, y mucho menos podrán ser tratados como mercancías que pudieran ser retenidas esperando conseguir las mejores rentabilidades llegado el momento oportuno. Dicho colectivo, en su conjunto, desde los grandes inversores a las pequeñas familias que invirtieron sus ahorros en vivienda, deben ser conscientes del valor social y ambiental de sus posesiones siempre dentro del marco del bien común y de los límites que tiene la propiedad privada en el contexto de su función social.

Retos y herramientas para un nuevo modelo

Las herencias de la política desarrollada durante las últimas décadas son, como hemos podido ver, tan numerosas como nefastas. Por tanto, los retos a los que el nuevo modelo deberá enfrentarse serán múltiples. Por un lado, deberá priorizar la reversión de la situación de desigualdad e injusticia que padece la sociedad a causa del viejo modelo inmobiliario y su crisis. Por otro, deberá reconfigurar el conjunto de herramientas existentes para alcanzar los objetivos señalados, de manera que pueda adelantarse a los problemas y procesos negativos que están generándose en la actualidad. Retos y herramientas deberán ir de la mano, proponiendo soluciones centradas en el espacio construido que propicien reflexiones colectivas sobre las nuevas reglas del juego que deben regular la forma de habitar, poseer, modificar o gestionar dicho espacio.

Cuatro elementos resultan claves aquí:

1. *La gestión del parque vacío;* como respuesta rápida a la emergencia habitacional y como apuesta por un cambio de modelo en la forma de pensar las ciudades, también como símbolo de una nueva época.

2. *Una reformulación de las formas de acceso a la vivienda*, dignificando el alquiler como alternativa real, lo que pasa por regenerar las condiciones del mercado y el parque inmobiliario, abriendo nuevas posibilidades en el ámbito cooperativo y poniendo de relieve nuevas tipologías de tenencia (derecho de uso). Ampliar el parque público parece imprescindible a la hora de garantizar el acceso a la vivienda, de regular de forma indirecta su precio y de ejercer un contrapeso efectivo de los agentes privados inmobiliario-financieros.

3. *Tomar el control sobre el modelo urbano* o, lo que es igual, controlar los crecimientos previstos y no desarrollados y las operaciones en marcha dentro del tejido habitado, incluidas las previsiones de regeneración y rehabilitación urbana. Ampliar el parque público parece imprescindible a la hora de garantizar el acceso a la vivienda, de regular de forma indirecta su precio y de ejercer un contrapeso efectivo de los agentes privados inmobiliario-financieros

4. *Reestructurar la política fiscal*, reorientándola hacia un modelo justo que penalice las situaciones impropias y fomente una distribución real de la riqueza, suprimiendo los incentivos generalizados.

Como paso previo o simultáneo a estos cuatro puntos clave será fundamental definir la demanda existente en materia de vivienda, anticipando las tendencias que se dibujan en el futuro próximo. La caracterización de dicha demanda deberá ser cuantitativa, pero sobre todo *cualitativa*, por lo que deberá hacer referencia a la tipología, los precios, localizaciones, superficies, regímenes de tenencia o necesidades concretas que el parque actual no es capaz de cubrir.

Junto a los «elefantes blancos» y las infraestructuras inútiles —monumentos a una era de excesos—, *el parque sin uso es probablemente uno de los símbolos más perversos del modelo heredado:* es la constatación física y material de su irracionalidad. Resulta pantagruélico que en un contexto en el que 83 hogares al día son expulsados de sus viviendas[2] existan casi 3,5 millones de viviendas vacías. Las políticas de vivienda de los países europeos del entorno ofrecen múltiples soluciones para que dichos inmuebles vuelvan a ser utilizados, recuperando su sentido dentro del conjunto urbano y dentro de una lógica que apunta al bien común. Para que esto ocurra, será preciso poner en marcha una serie de medidas previas:

- *Definición de vivienda vacía*. Será preciso determinar de forma inequívoca qué se entiende por vivienda vacía, así como establecer los criterios para adoptar medidas cuando existan situaciones de urgencia habitacional en un territorio específico o en el ámbito estatal. Para ello será fundamental tener en cuenta las necesidades más acuciantes de la población y las consecuencias del «modelo propietarista» fomentado desde el franquismo hasta nuestros días.
- *Localización y contabilidad real del parque vacío*. Una de las primeras medidas a implementar debería ser la realización de un *censo real de viviendas vacías* en cada uno de

2. Consejo General del Poder Judicial, disponible en http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Estadistica-sobre-Ejecuciones-Hipotecarias/

los municipios en los que exista una demanda real de vivienda. Será imposible diseñar herramientas adecuadas y tomar decisiones de manera eficaz sin un censo exhaustivo que permita ir más allá de estimaciones estadísticas generales. Los convenios con las compañías suministradoras de servicios urbanos, en especial las eléctricas, pueden ser una de las principales fuentes de información para la realización de estos censos.

- *Análisis de las causas por las que la vivienda permanece sin uso*. A partir del censo real de viviendas vacías será posible determinar las causas concretas por las que la vivienda permanece vacante, ajustando y validando la definición original a la realidad existente. De este modo podrán establecerse soluciones específicas en función de la problemática local que se vaya encontrando. El análisis del censo permitirá definir si las causas que normalmente se aducen para justificar la existencia de dicho parque son reales (estado de conservación, viviendas vacantes de forma temporal por mudanza de su ocupante, viviendas en el mercado de alquiler o venta, inmersas en procesos judiciales, etc.), así como delimitar el volumen total de viviendas disponibles para dar cobertura a las necesidades de la población. Del mismo modo, dicho censo arrojará luz sobre la propiedad de las viviendas, planteando diferentes herramientas o medidas según la tipología del propietario: bancos, sociedades de inversión, SAREB, entidades jurídicas, entidades públicas, propietarios físicos con varias viviendas, propietarios físicos con una única vivienda, etc.
- *Medidas y herramientas*. La localización real de las viviendas y el análisis de las causas por las cuales estas se encuentran sin uso, permitirá proyectar planes o proyectos adecuados para devolver al mercado aquellos inmuebles que permanezcan vacíos sin una razón justificada. Se tratará de *incrementar de forma ágil el parque de vivienda social en alquiler:* impuesto sobre las viviendas vacías, aplicación del régimen disciplinario por la falta de conservación de la propiedad sin causa justificada, cesión de uso temporal a cambio de que la administración pública se haga cargo de las obras de

rehabilitación pertinentes, expropiación del uso o de la propiedad, cesión directa del uso o de la propiedad, utilización de derecho de tanteo y retracto de la administración, etc.

- *Monitorización del proceso.* Como último punto será fundamental establecer mecanismos que permitan el seguimiento tanto de los planes, medidas y herramientas diseñadas como de la evolución en la localización y cuantía del parque, facilitando la rectificación de las herramientas y el control de los impactos negativos —si los hubiere— en tiempo real.

Las formas de acceso a la vivienda deberán diversificarse, permitiendo el desarrollo de alternativas reales, como las cooperativas vinculadas a las cesiones de uso del suelo. *La apuesta por el alquiler de forma efectiva* deberá ser una de las medidas más urgentes, entendiendo que a corto plazo es la única alternativa posible para la mayoría de la población. Así, serán vitales las siguientes actuaciones:

- Profunda reforma del marco legal en vigor. La *Ley de arrendamientos urbanos* deberá reelaborarse, de manera que en las nuevas reglas del juego prime la protección del inquilino frente al arrendador. Será vital la revisión de los plazos de contrato, de los derechos de permanencia del ocupante de las viviendas y de los precios, tanto en su cuantía como en sus causas, evitando que el marco jurídico aliente los procesos de especulación sobre los precios y —como efecto— termine en el desahucio de los inquilinos.

- *Utilización del parque de alquiler.* Será preciso, sobre todo en las grandes ciudades, establecer mecanismos de control que impidan la entrada de otros usos diferentes a la residencia habitual dentro del parque de alquiler. La desviación de las viviendas en alquiler hacia el alojamiento turístico, muchas veces de forma alegal o ilegal, reduce el parque ofertado y dispara los precios del mercado, afectando de forma intensa a los centros históricos y a los barrios del entorno. Además de evitar un nuevo proceso de especulación, habrá que controlar los efectos perversos de la saturación de tejidos urbanos, ya muy densos en población

y actividades, así como valorar la sostenibilidad de la convivencia entre los usos turísticos y terciarios con la vida cotidiana. Al mismo tiempo, habría que frenar y contrarrestar los procesos de migración y expulsión debidos a los procesos de gentrificación y turistificación, del mismo modo que aquellos que se generan por el descenso de la calidad de vida de la población.

- *Mejora del parque existente.* Parte fundamental de las políticas de rehabilitación urbana deberán ir dirigidas al parque en alquiler, cuyos estándares de calidad deben elevarse para ofrecer una solución habitacional en buenas condiciones. Una intervención profunda que mejorase esta red de viviendas dignificaría el régimen del alquiler, y lo convertiría en una alternativa real a la propiedad, mejorando el viejo problema del acceso. La rehabilitación deberá iniciarse con la aplicación del régimen disciplinario por la falta de conservación de la propiedad sin que exista causa justificada, y deberá centrarse en el control de los precios del parque mejorado: bien porque la obligación de conservación no se ha cumplido, bien porque la utilización de presupuestos públicos para la mejora no puede traducirse nunca en incrementos de plusvalías que el propietario disfrute sin contraparte, corriendo además a costa del inquilino. Deberán establecerse medidas férreas de control de los precios sobre todo del parque rehabilitado, y esto se hayan realizado las reformas con dinero privado o público.

- *Control de los procesos de especulación en el mercado de alquiler.* Las condiciones del mercado laboral y la falta de crédito disponible posicionan al alquiler como una de las alternativas más fáciles en el acceso a la vivienda, sobre todo en aquellos casos de urgencia habitacional sobrevenida: hogares más jóvenes, divorcios, migración laboral, desahucios, etc. De no controlar la situación, el mercado de alquiler libre está en riesgo de sufrir de nuevo un proceso de especulación inmobiliaria similar al registrado en el parque en propiedad durante la última década. Será por tanto imprescindible que exista un control real sobre la evolución de los precios de mercado, sobre las actuaciones de los nuevos

agentes en marcha, como las SOCIMIS, llegando a adoptar medidas como la intervención de los precios de mercado con carácter previo a que el proceso de especulación se inicie —o durante el mismo, de manera que pueda contraerse la apreciación del alquiler—.

Entendida como el soporte físico en el que el ser humano construye su vida privada, la vivienda es una condición imprescindible para el desarrollo de la vida en comunidad y, por tanto, una parte fundamental de las políticas urbanas. Tanto la realidad heredada tras el estallido de la burbuja como el nuevo modelo propuesto coinciden en el agotamiento del crecimiento de las ciudades o, lo que es lo mismo, en la necesidad de que las políticas y la actividad inmobiliaria retornen al tejido habitado. Así, *el modelo urbano planificado en cada territorio del Estado deberá ser revisado* adaptándose a este nuevo «retorno a la ciudad». Dos elementos son aquí fundamentales:

- *La reformulación del modelo.* Cada municipio deberá ajustar la propuesta del planeamiento general en función de las necesidades reales estimadas de vivienda, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, repensando la extensión de los crecimientos propuestos y revisando las formulaciones dentro del tejido urbano ya existente. En la mayoría de los casos será necesario el ajuste y la reducción de las extensiones previstas para el futuro desarrollo de la ciudad, retirando los crecimientos inviables desde una óptica social y ambiental, estableciendo límites temporales y económicos para que los propietarios e inversores implicados den cumplimiento a los deberes que el marco legal determina. La falta de adecuación a la realidad dentro de los estudios económicos de los planes podrá ser otra estrategia a utilizar a fin de reconsiderar el modelo urbano heredado. En cualquier caso, el modelo deberá afrontar el cambio de calificación dentro de las viviendas de protección, estén pendientes o ya construidas y sin uso, debiendo asumir que el único modelo a futuro estará integrado por viviendas públicas en alquiler.
- *Nuevas herramientas para el tejido urbano habitado.* Una parte sustancial de la redefinición del modelo tendrá que ver con su adaptación a las necesidades existentes

en el tejido urbano habitado —necesidades que deberán ser definidas a su vez de manera colectiva—. Habrá que producir líneas de acción y herramientas que mejoren este tejido, evitando a toda costa el traslado del modelo inmobiliario del periodo anterior a espacios densamente poblados. Las intervenciones pasarán por impulsar el protagonismo de la administración pública y la participación ciudadana en el desarrollo de cualquier actuación que se implemente, incluidas las operaciones previstas en las áreas de oportunidad existentes: áreas con usos obsoletos, áreas vacantes, etc. Las actuaciones a desarrollar dentro de la ciudad consolidada deberán partir de un profundo diagnóstico de las necesidades sociales y ambientales que es preciso solventar, afrontando la complejidad de los procesos y variables de análisis para plantear soluciones que aborden los temas urbanos en su conjunto: reequilibrio de barrios y territorios, necesidades específicas de la población residente, viviendas vacías, parque en alquiler, accesibilidad y conexión con el resto de la ciudad, calidad del parque, nivel de servicios existente, etc. En todo caso, deberá replantearse el incremento del peso de la vivienda pública en los desarrollos incluidos en el tejido urbano.

El último punto crucial será la *revisión de la política fiscal heredada* del modelo anterior. A futuro, cualquier medida desarrollada deberá partir de la protección de la parte más débil, eliminando cualquier beneficio fiscal que tenga por objetivo el cumplimiento de las obligaciones que la normativa en vigor establece para las personas físicas, pero sobre todo jurídicas. Toda subvención deberá contar con contrapartidas sociales, y deberá vigilarse que las ayudas y beneficios se utilicen realmente para lo que fueron diseñadas.

Solo si somos capaces de transformar el legado de la burbuja inmobiliaria, arraigado en un caduco modelo económico, podremos mirar al presente más allá de nuestro pasado —un pasado que, por desgracia, tiende a repetirse—. Las medidas propuestas caminan en esa dirección, mirando más allá de las fronteras del viejo modelo financiero-inmobiliario español. Se trata de hacer que el valor de uso

de las viviendas prime frente al mero valor de cambio; o, de otro modo, se trata de que el derecho a habitar dignamente desbanque de una vez por todas al derecho a especular. Si —como ya dijera Henri Lefebvre— cada sociedad produce su espacio, nuestra propuesta busca abolir el espacio actual, un espacio lleno de desigualdad, vulneración de derechos y lógicas económicas depredadoras, para construir otro espacio. Un lugar que todavía no existe: un espacio en el que se protejan los derechos habitacionales de la mayoría social y donde el derecho a la ciudad —a participar en su creación y recreación— sea observado en la práctica. Un lugar mucho menos desigual, menos fracturado y más democrático, abierto a la creación de comunidad. En definitiva, un lugar verdaderamente habitable.